

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 25

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

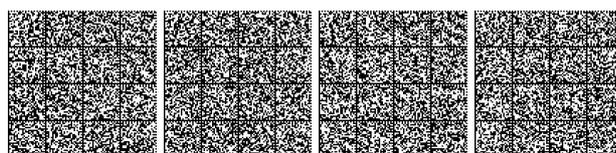
PARTE PRIMA

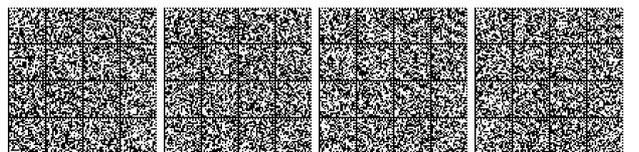
Roma - Mercoledì, 19 giugno 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **142.** Sentenza 7 maggio - 13 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Rifiuti - Definizione delle strategie di gestione - Esclusione della combustione del combustibile solido secondario, dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi.

- Legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»), artt. 1, 2 e 3.

Pag. 1

N. **143.** Sentenza 21 maggio - 13 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Credito - Consorzi di garanzia collettiva dei fidi - Obbligo di restituzione del contributo regionale erogato al fondo rischi di Confidi valdostano in caso di fusione con Confidi extraregionali - Restituzione alla Regione delle somme presenti sui fondi rischi e non utilizzate al termine di ciascun esercizio finanziario, a partire dal 2015 - Applicazione alle operazioni di fusione deliberate a far data dal 15 gennaio 2015.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), art. 3, commi 10-bis e 10-ter, come introdotti, rispettivamente, dall'art. 25, commi 1 e 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali»; legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», art. 25, comma 3.

Pag. 8

N. **144.** Sentenza 20 marzo - 13 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tutela della salute e diritto all'autodeterminazione in ambito terapeutico - Consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento (DAT) - Amministratore di sostegno la cui nomina preveda l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario - Potere di rifiutare, in assenza di DAT, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato.

- Legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), art. 3, commi 4 e 5.

Pag. 14

N. **145.** Ordinanza 23 maggio - 13 giugno 2019

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Correzione di omissione materiale contenuta nella sentenza n. 43 del 23 gennaio - 8 marzo 2019......

Pag. 23



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **54.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 maggio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2019 - Utilizzo di personale per attività di controllo del patrimonio faunistico.**
- Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di demanio marittimo - Agevolazioni in favore di strutture marina *resort* e dedicate alla nautica da diporto.**
- Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni sul personale impiegato in attività socialmente utili (ASU) presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana - Disposizioni sul personale impiegato nel servizio antincendio boschivo - Modifiche all'art. 3 della legge regionale n. 27 del 2016 in materia di stabilizzazione del personale precario - Previsione del passaggio di personale dipendente a tempo determinato di enti territoriali alla società regionale Resais s.p.a.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2019 - Fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti.**
- Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di stabilizzazione del personale della sanità penitenziaria.**
- Legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. legge di stabilità regionale), artt. 11, 14, 22, commi 2 e 3, 23, 24, 25, 26, comma 2, 31 e 33. Pag. 25
- N. **55.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante - Disposizioni urbanistico-edilizie per l'inse-diamento di campeggi, villaggi turistici e aree per il turismo itinerante - Campeggi temporanei o mobili - Interventi di manutenzione o sostituzione delle strutture amovibili esistenti - Disciplina.**
- Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante - Regolamento di attuazione della Giunta regionale - Disciplina dei requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, nonché dei requisiti minimi igienico-sanitari e delle condizioni per l'allestimento dei campeggi temporanei o mobili nonché delle aree adibite a *garden sharing*.**
- Legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), art. 9, commi 1 e 2, e 19, comma 1, [lettere e) ed f)]. Pag. 35
- N. **56.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 maggio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sanità pubblica - Polizia mortuaria - Norme della Regione Lombardia - Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre - Funzioni degli ufficiali di stato civile relativamente all'accertamento della morte e alla cremazione e dispersione di ceneri - Utilizzo di cadaveri o parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento - Istituzione di case funerarie - Previsione di trattamenti di tanatocosmesi - Qualificazione del centro servizi quale impresa che svolge attività funebre - Autorizzazione del Comune alla costruzione e uso di aree per la sepoltura di animali d'affezione - Tumulazione nei loculi areati - Previsioni sul trasporto di cadaveri - Facoltà di devolvere la gestione e manutenzione dei cimiteri a**



soggetti pubblici o privati - Facoltà del Comune di autorizzare l'edificazione di capelle private fuori dal cimitero - Autorizzazione dell'Agenzia di Tutela della Salute (ATS) alla soppressione di cimiteri - Facoltà di tumulare nel proprio loculo o nella tomba di famiglia i resti degli animali di affezione.

- Legge della Regione Lombardia 4 marzo 2019, n. 4 [Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III "Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali" del Titolo VI e introduzione del Titolo VI bis "Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre"], art. 1.

Pag. 38

- N. 57. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 maggio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Acque pubbliche - Norme della Regione Basilicata - Legge di stabilità regionale 2019 - Benefici per la salvaguardia delle risorse idriche - Riconoscimento ai Comuni macrofornitori di risorse idriche di un contributo di compensazione ambientale per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione.

Consorzi - Norme della Regione Basilicata - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di consorzi industriali - Stanziamento di una somma a valere sugli stanziamenti del bilancio triennale al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di risanamento dei consorzi industriali - Modalità di erogazione al Consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza.

- Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019), artt. 7, comma 1, e 11.

Pag. 42

- N. 58. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 maggio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Integrazione delle aziende ospedaliere della città capoluogo di Regione - Misure di adeguamento comportanti la cessazione degli organi delle aziende ospedaliere e dei rispettivi direttori sanitari e amministrativi.

- Legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende Ospedaliere della Città Capoluogo della Regione), artt. 1, commi 1, 2, 3, e 4, e 2, comma 1.

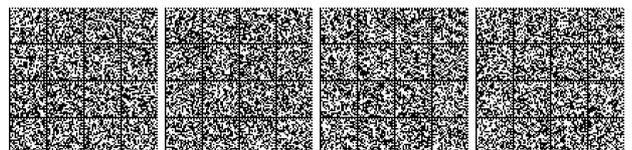
Pag. 44

- N. 59. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2019 (della Regione Calabria)

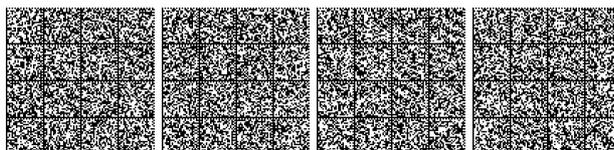
Sanità pubblica - Disposizioni urgenti per il servizio sanitario della Regione Calabria - Disposizioni speciali per la Regione Calabria inerenti al raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale - Verifica straordinaria sui direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale - Nomina, nel caso di valutazione negativa sui direttori generali, di commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale - Verifica sull'attività dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale - Dissesto finanziario degli enti del Servizio sanitario regionale - Appalti, servizi e forniture per gli enti del servizio sanitario della Regione Calabria - Supporto dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali - Ulteriori disposizioni in tema di collaborazione e supporto ai commissari - Disposizioni finanziarie - Disposizioni transitorie e finali. Istanza di sospensione.

- Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 14 e 15.

Pag. 51



- N. 90. Ordinanza del Tribunale di Rimini del 25 ottobre 2018
Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida, in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per i reati di cui agli artt. 589-bis e 590-bis del codice penale - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, commi 2, quarto periodo, e 3-ter, come, rispettivamente, modificato e introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera b), numeri 1) e 2), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274). Pag. 59
- N. 91. Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 25 gennaio 2019
Processo penale - Dibattimento - Nuove contestazioni - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere, in caso di contestazione di un fatto diverso, la sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione.
- Codice di procedura penale, art. 516. Pag. 61
- N. 92. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 22 giugno 2017
Procedimento civile - Spese di giustizia - Provvedimento di revoca dell'ammissione al gratuito patrocinio - Impugnazione - Applicazione, in via interpretativa, della disciplina prevista per l'opposizione al decreto di pagamento - Competenza del capo dell'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato.
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 170; decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 15. Pag. 64
- N. 93. Ordinanza del Tribunale di Castrovillari del 6 febbraio 2008
Poste - Servizi di bancoposta - Buoni postali fruttiferi - Variazioni del saggio di interesse disposte con decreto ministeriale - Estensione della variazione ai titoli già emessi di una o più delle precedenti serie.
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), art. 173, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460 (Modifica dell'art. 173 del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156), convertito, con modificazioni, nella legge 25 settembre 1974, n. 588. Pag. 68



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 142

Sentenza 7 maggio - 13 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Rifiuti - Definizione delle strategie di gestione - Esclusione della combustione del combustibile solido secondario, dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi.

- Legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»), artt. 1, 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-7 settembre 2018, depositato in cancelleria l'11 settembre 2018, iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nella udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-7 settembre 2018 e depositato l'11 settembre 2018, ha proposto, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»).

2.- Premette il ricorrente che la legge reg. Marche n. 22 del 2018 consta di tre articoli ed ha ad oggetto disposizioni «in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati», destinate ad integrare e modificare la disciplina regionale di riferimento, contenuta nella legge della Regione Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati).



Ciò premesso, nel ricorso si evidenzia che l'art. 1 esplicita le finalità della legge regionale oggetto di censure. Prevede, in particolare, che, nel rispetto degli strumenti programmatici, vengono definite le «strategie di gestione dei rifiuti escludendo la combustione del Combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, quale strumento di gestione dei rifiuti o di recupero energetico». Si segnala, inoltre, che il comma 1 dell'art. 2 della legge regionale in esame, in linea con le descritte finalità, modifica il contenuto del comma 1 dell'art. 10 della legge reg. Marche n. 24 del 2009, stabilendo che «[i]l PdA [piano d'ambito] è redatto, in conformità al Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 5, escludendo qualsiasi forma di combustione del Combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano».

3.- Ad avviso del ricorrente le norme in questione invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. perché non consentono il trattamento termico come operazione di gestione dei rifiuti, prevedendo l'esclusione di tale opzione dalla redazione del piano d'ambito che definisce le strategie di gestione dei rifiuti in ambito locale. Eliminando l'opzione del recupero energetico, sarebbero, dunque in contrasto con molteplici parametri statali interposti dettati a presidio dell'ambiente e dell'ecosistema.

4.- In primo luogo, le norme regionali censurate, nell'escludere l'opzione del recupero energetico, sarebbero in contrasto con i criteri di priorità stabiliti dal primo comma dell'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) nel definire la gerarchia da seguire, con riguardo alla gestione dei rifiuti, per l'individuazione della migliore opzione ambientale (comma 2 del citato art. 179). Criteri, questi, dettati dalla evocata norma statale in pedissequa attuazione di quanto disposto dall'art. 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, attraverso i quali viene anteposto allo smaltimento ogni altro tipo di recupero dei rifiuti, compreso anche il recupero di energia.

5.- Ad avviso del ricorrente, le norme impugnate si pongono in contrasto anche con gli artt. 195, comma 1, lettere *f*) e *p*), e 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), del d.lgs. n. 152 del 2006. Disposizioni, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti anche in attuazione delle direttive comunitarie, in particolare della direttiva 2008/98/CE, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di Governo da esercitare «in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta» dello stesso decreto (così l'art. 177, comma 5, del citato d.lgs. n. 152 del 2006).

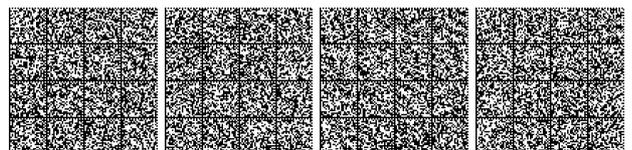
Il ricorrente rimarca che spetta allo Stato sia l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, sentita la Conferenza unificata, procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, comma 1, lettera *f*); sia l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera *p*).

Per contro, sottolinea il ricorrente, l'art. 196, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 definisce le competenze «delle Regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'art. 195», attribuendo alle stesse una serie di poteri, tra i quali «la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'art. 195, comma 1, lettera *p*)» (art. 196, comma 1, lettera *n*); nonché «la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento» (art. 196, comma 1, lettera *o*).

Ciò precisato, ad avviso del ricorrente, le norme regionali impugnate, imponendo un divieto generale di realizzazione e utilizzo di determinati impianti su tutto il territorio regionale, non contengono né un criterio di localizzazione, né di idoneità degli impianti: sarebbero, dunque, estranee alle competenze ascritte alle Regioni sulla base dei citati parametri interposti perché introducono un limite assoluto, che si traduce in una aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare i predetti impianti.

Di qui l'illegittimità delle disposizioni regionali censurate, in linea, peraltro, con la giurisprudenza di questa Corte in forza della quale, alla luce delle superiori considerazioni, è stata già ritenuta (sentenza n. 285 del 2013), l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che disponeva un divieto generale di realizzazione e utilizzazione di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti sull'intero territorio della regione (in quella occasione) interessata.

6.- Secondo il ricorrente, infine, le disposizioni regionali impugnate sarebbero in contrasto anche con le previsioni dell'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014, n. 164, in forza del quale gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati sono qualificati come «[...] infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale [...]», che «[...] attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica». Disposizione, questa, rimarca il ricorrente, che è stata espressamente e specificamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale come riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia ambientale (sentenze n. 154 e n. 110 del 2016).



Sotto questo profilo, inoltre, le norme regionali censurate sarebbero in conflitto anche con le previsioni del d.P.C.m. 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati), reso in attuazione del citato art. 35 del d.l. n. 133 del 2014. Decreto, questo, tramite il quale è stato definito il quadro del fabbisogno di incenerimento su scala nazionale e per ciascuna Regione, e che prevede, come rimarcato dall'Avvocatura generale dello Stato, la collocazione di uno degli impianti in questione proprio all'interno del territorio della Regione resistente (Tabella C allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato).

7.- Con atto depositato il 17 ottobre 2018 la Regione Marche si è costituita contestando la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e concludendo per la reiezione del ricorso.

8.- Con successiva memoria depositata il 16 aprile 2019 la Regione resistente ha esposto le argomentazioni dirette a sostenere la legittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

In particolare, ha sottolineato la valenza meramente programmatica delle norme censurate, in quanto tali inadonee a concretare le ragioni di vulnus prospettate dal ricorrente.

Ancora, ha escluso l'addotta violazione dell'art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2006, giacché le disposizioni impugnate, tra le diverse possibilità di recupero energetico realizzato per il tramite del trattamento termico dei rifiuti, escludono solo quelle legate alla combustione, facendo salve altre ipotesi quali la pirolisi e la gassificazione, espressamente prese in considerazione dall'art. 237-ter del citato decreto.

Le norme contestate dal ricorrente, dunque, non avrebbero connotazioni tali da mettere in discussione l'ordine di priorità imposto dalla norma statale evocata quale parametro interposto.

La resistente ha anche evidenziato che le disposizioni censurate non entrano in conflitto con le previsioni dettate dagli artt. 195, comma 1, lettere *f*) e *p*), e 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), del d.lgs. n. 152 del 2006. Piuttosto, secondo la difesa della Regione, le dette norme sarebbero espressione della competenza ascrivita dall'art. 196 del medesimo decreto che, alla lettera *b*) del comma 1, assegna alle Regioni il compito di procedere alla regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti. Per tale profilo, sarebbe inconferente il richiamo reso dal Governo alla sentenza della Corte n. 285 del 2013: ciò in quanto, in quella occasione, la norma scrutinata precludeva la realizzazione, all'interno del relativo perimetro territoriale, di ogni ipotesi di trattamento termico dei rifiuti, compresi quelli implicitamente assentiti dalle disposizioni ora poste allo scrutinio della Corte.

Né, infine, per le medesime ragioni da ultimo evidenziate, vi sarebbe violazione dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 e del d.P.C.m. 10 agosto 2016, reso in attuazione del primo: le disposizioni statali evocate, infatti, sottolineano la difesa della resistente, fanno generico riferimento alla realizzazione di impianti di incenerimento così come definiti dall'art. 237-ter del d.lgs. n. 152 del 2006, tra i quali, per quanto già rimarcato, vanno considerati anche quelli di gassificazione e pirolisi, non preclusi dalle norme censurate.

Considerato in diritto

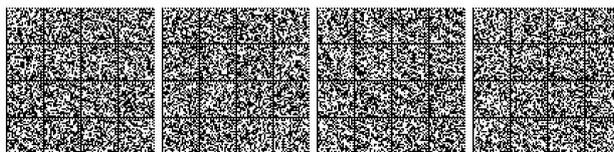
1.- Con ricorso depositato l'11 settembre 2018 (reg. ric. n. 59 del 2018), il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2.- Giova premettere, in linea con le indicazioni contenute nel ricorso, che la legge reg. Marche n. 22 del 2018, complessivamente composta da tre articoli, ha ad oggetto disposizioni «in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati», destinate ad integrare e modificare la disciplina regionale di riferimento, contenuta nella legge della Regione Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati).

2.1.- L'art. 1 della legge impugnata esplicita le finalità dell'intervento normativo regionale posto allo scrutinio di questa Corte.

Prevede, in particolare, che, nel rispetto degli strumenti programmatici, vengano definite le «strategie di gestione dei rifiuti escludendo la combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, quale strumento di gestione dei rifiuti o di recupero energetico».

2.2.- Il successivo art. 2, comma 1, in linea con le descritte indicazioni di principio, sostituisce il contenuto dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Marche n. 24 del 2009, stabilendo che «[i]l PdA [piano d'ambito] è redatto, in conformità al Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 5, escludendo qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano».



2.3.- Anche il comma 2 del citato art. 2 incide sul disposto dell'art. 10 della legge reg. Marche n. 24 del 2009. Più precisamente, ne integra il contenuto in conseguenza delle già evidenziate modifiche apportate al comma 2, prevedendo che «[A]lla fine del comma 7 dell'articolo 10 della L.R. n. 24/2009 sono aggiunte le seguenti parole: “nonché il rispetto delle previsioni di cui al comma 2”».

3.- Ad avviso del ricorrente, le disposizioni contenute nell'art. 1 e nel comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018 invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché non consentono il trattamento termico come operazione di gestione dei rifiuti, entrando, dunque, in contrasto con molteplici parametri statali interposti, dettati a presidio dell'ambiente e dell'ecosistema.

3.1.- Le norme regionali censurate, nell'escludere l'opzione del recupero energetico, sarebbero, in primo luogo, in contrasto con i criteri di priorità previsti dal primo comma dell'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attraverso i quali - in attuazione di quanto disposto dall'art. 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, che abroga alcune direttive pre- vigenti - viene definita la gerarchia da seguire, con riguardo alla gestione dei rifiuti, nella individuazione della migliore opzione ambientale (comma 2 del citato art. 179).

Criteri, questi, che antepongono allo smaltimento in discarica ogni altro tipo di recupero dei rifiuti, compreso anche quello di energia realizzato per il tramite del trattamento termico dei rifiuti.

3.2.- Le disposizioni regionali impugnate, ancora, sarebbero altresì in contrasto con l'art. 195, comma 1, lettere f), e p), nonché con l'art. 196, comma 1, lettere n) e o), del citato d.lgs. n. 152 del 2006. Norme, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di governo da esercitare «in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta» dello stesso decreto (così l'art. 177, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Secondo il ricorrente, le disposizioni regionali impugnate esondano dalle competenze ascritte alle Regioni sulla base dei citati parametri interposti e introducono, piuttosto, un limite assoluto, che si traduce in un'aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare i predetti impianti.

3.3.- Le disposizioni regionali impugnate sarebbero, infine, in contrasto con le previsioni contenute nell'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014, n. 164, attraverso le quali, come recita la rubrica dell'articolo in questione, sono state introdotte tra le altre «[M]isure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio.[...]».

Ad avviso del ricorrente, le norme regionali censurate contrastano con il citato parametro statale nella parte in cui qualifica gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati in termini di «[...] infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale [...]», che «[...] attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

Del pari, le disposizioni regionali impugnate sarebbero in conflitto con le previsioni del d.P.C.m. 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati), reso in attuazione del citato art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, definendo, tra le altre cose, il fabbisogno degli impianti di incenerimento da realizzare su scala nazionale con «finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale».

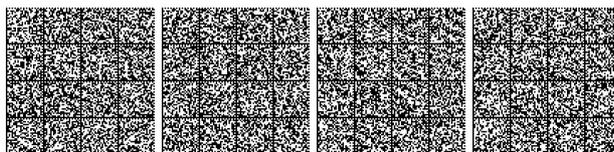
4.- Ciò premesso, occorre, in primo luogo, definire l'oggetto del giudizio proposto dal ricorrente.

Le conclusioni del ricorso sono riferite agli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018. In relazione a tale ultimo articolo, tuttavia, le censure risultano prospettate esclusivamente in riferimento al comma 1, mentre nel ricorso nulla si argomenta quanto al comma 2 del medesimo articolo.

Tale ultima disposizione, tuttavia, come già evidenziato, svolge un pedissequo richiamo al contenuto del comma 1 del medesimo articolo, oggetto immediato delle censure prospettate. Nei confronti della stessa, dunque, possono implicitamente ritenersi estese, a caduta, le argomentazioni spese nei confronti del comma 1, in linea con il contenuto delle conclusioni esposte nel ricorso.

5.- Nel merito, le censure esposte dal ricorrente a sostegno delle questioni prospettate con il ricorso in esame sono fondate e portano alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali fatte oggetto di impugnazione.

6.- Con le norme contenute nella legge regionale n. 22 del 2018, la Regione Marche, in termini sia programmatici (art. 1), sia di anteposta definizione del futuro contenuto dei piani d'ambito (art. 2), ha escluso, all'interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico.



Viene fatta salva, unicamente, l'ipotesi della produzione di metano, ottenuto da processi di termovalorizzazione, cui fa espresso riferimento l'ultima parte del citato primo comma dell'art. 2, senza che ciò, tuttavia, incida sulla radicalità della scelta ostantiva adottata con le disposizioni in esame.

Si tratta, all'evidenza, di disposizioni destinate ad incidere sulle politiche da perseguire e sugli strumenti da utilizzare in concreto in tema di gestione dei rifiuti.

Non è in discussione, quindi, la riconducibilità alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018; n. 244 del 2016).

7.- A fronte di una tale evidenza, la Regione resistente ha contestato la fondatezza delle questioni sottolineando, in prima battuta, la valenza meramente programmatica delle norme censurate, in quanto tali inidonee a concretare le ragioni di vulnus prospettate dal ricorrente.

Ancora, la difesa della resistente ha escluso l'addotta violazione dell'art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2016. A suo avviso, le disposizioni impugnate, tra le diverse possibilità di recupero energetico realizzate per il tramite del trattamento termico dei rifiuti, escludono solo quelle legate alla combustione, facendo salve altre ipotesi, quali la pirolisi e la gassificazione, espressamente prese in considerazione dall'art. 237-ter del citato decreto. Le norme censurate, dunque, non sarebbero tali da mettere in discussione l'ordine di priorità imposto dalla norma statale, evocata quale parametro interposto. Né, del resto, vi sarebbe violazione dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 e delle disposizioni contenute nel d.P.C.m. 10 agosto 2016, reso in attuazione del primo: siffatte previsioni, ad avviso della Regione, farebbero generico riferimento alla realizzazione di impianti di incenerimento, così come definiti dall'art. 237-ter del d.lgs. n. 152 del 2006, tra i quali, per quanto già rimarcato, vanno considerati anche quelli di pirolisi e gassificazione, la cui collocazione nel territorio marchigiano non sarebbe, dunque, preclusa dalle norme censurate.

La difesa della resistente, inoltre, ha anche evidenziato che le disposizioni censurate non sarebbero in conflitto con le previsioni dettate dagli artt. 195, comma 1, lettere *f* e *p*), nonché 196, comma 1, lettere *n* e *o*), del d.lgs. n. 152 del 2006; piuttosto, dette norme sarebbero espressione della competenza ascrivita dall'art. 196 del medesimo decreto, che alla lettera *b*) del comma 1 assegna alle Regioni il compito di procedere alla regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti.

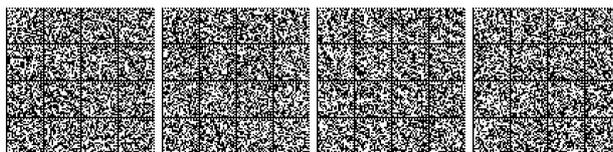
8.- Assume, in tal senso, un rilievo assorbente l'affermato contrasto delle disposizioni censurate con gli artt. 195, comma 1, lettere *f* e *p*), nonché 196, comma 1, lettere *n* e *o*), del d.lgs. n. 152 del 2006; disposizioni, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di governo, ripartiti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, da esercitare in conformità alle disposizioni contenute nel Titolo I, Parte IV dello stesso decreto.

8.1.- In questa ottica, tra le competenze che lo Stato si è riservato, in linea con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento (art. 195, comma 1, lettera *a*), con la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera *b*), e con l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera *l*), assume un rilievo centrale, per ciò che qui rileva, quella afferente l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento ritenuti di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, comma 1, lettera *f*).

8.2.- Con riguardo agli impianti di incenerimento, una siffatta scelta è stata adottata dallo Stato per il tramite dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014; disposizione - anche questa evocata dal ricorrente a sostegno della addotta illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate - che questa Corte ha già avuto modo di scrutinare, confermandone la riconducibilità alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), perchè diretta a perseguire un livello uniforme di tutela ambientale sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 154 e n. 244 del 2016).

8.2.1.- In particolare, l'evocato art. 35, comma 1, nel demandare ad un successivo d.P.C.m., tra gli altri compiti, anche quello di individuare i nuovi impianti di incenerimento da realizzare sull'intero territorio nazionale in ragione del fabbisogno all'uopo riscontrato, ha precisato che i detti impianti «costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

8.2.2.- Al disposto dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, è stata data attuazione con il d.P.C.m. 10 agosto 2016, pure questo evocato dal ricorrente a supporto delle censure prospettate nel ricorso. Tramite tale decreto ministeriale, per quel che qui immediatamente interessa, si è provveduto alla determinazione degli impianti da realizzare o da potenziare (allegato III del decreto ministeriale, in combinato disposto con l'art. 5 dello stesso decreto), distinguendo il territorio nazionale in cinque diverse macroaree (Nord, Centro, Sud, Sardegna, Sicilia), per poi individuare (tabella C allegata al decreto) le Regioni, ricomprese in ciascuna macro-area, presso le quali allocare i suddetti impianti (tenendo conto dei criteri descritti nel richiamato allegato III).



8.2.3.- In particolare, con riguardo al territorio della Regione Marche, all'interno dell'Allegato III al d.P.C.m. citato, è stata prevista la realizzazione di un nuovo impianto di incenerimento «con capacità pari a 190.000 tonnellate/anno di rifiuti urbani e assimilati»; impianto, questo, che in quanto di nuova realizzazione, non potrà che rientrare tra quelli definiti di «coincenerimento» dall'art. 237-ter, lettera c) del d.lgs. n. 152 del 2006, perché necessariamente connotato dalla funzione di recupero energetico, come imposto dalla lettura combinata dei commi 1 e 4 dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014.

8.3.- Pare dunque evidente che le disposizioni regionali impugnate, escludendo aprioristicamente la collocazione, sul relativo territorio, di impianti così qualificati dal legislatore statale, invadano la competenza legislativa esclusiva ascrivita a quest'ultimo, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, *in parte qua*, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (sentenza n. 285 del 2013).

9.- Nè può condividersi l'interpretazione, suggerita dalla difesa della resistente, in forza della quale le disposizioni regionali impugnate non sarebbero integralmente ostative alla realizzazione, nel territorio della Regione Marche, di qualsivoglia trattamento termico, perché escluderebbero unicamente impianti nei quali si dà luogo a processi di combustione diretta dei rifiuti. Secondo questa lettura, la disciplina regionale finirebbe, dunque, per consentire la realizzazione di impianti di pirolisi e gassificazione, questi ultimi espressamente considerati dall'art. 237-ter, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, così da risultare puntualmente rispettosa delle scelte statali da ultimo adottate con l'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 e con il d.P.C.m. 10 agosto 2016.

9.1.- Il tenore delle disposizioni sottoposte allo scrutinio di questa Corte, considerato dal punto di vista del dato letterale e visto anche in una più ampia ottica di sistema, non autorizza una siffatta lettura interpretativa.

9.2.- Giova premettere che nel definire gli impianti di incenerimento (art. 273-ter, lettera b) e di coincenerimento (art. 273-ter, lettera c), tra loro differenziati in ragione della relativa funzione (solo nei secondi, per quanto già precisato, il recupero energetico o di materiali rappresenta la funzione principale), il d.lgs. n. 152 del 2006 prende in considerazione sia le ipotesi di trattamento termico connotate dalla «ossidazione» dei rifiuti, tra le quali va annoverata la combustione diretta (reazione chimica tra un comburente, in genere l'ossigeno, e un combustibile, qui i rifiuti), sia quelle caratterizzate dall'assenza completa (pirolisi) o parziale (gassificazione e processo al plasma) di ossidazione.

9.3.- Ciò precisato, le disposizioni impugnate fanno un letterale ed esclusivo riferimento ai fenomeni di combustione dei rifiuti (con l'eccezione della combustione finalizzata alla produzione del metano). Se il fine perseguito fosse stato quello di escludere i soli processi termici di combustione diretta, facendo salvi quelli di pirolisi e gassificazione (per riferirsi a quelli evocati dalla difesa), il legislatore regionale avrebbe dovuto indicare espressamente quelli che, di contro, intendeva legittimare nel suo territorio, evitando, così, ambiguità semantiche foriere di potenziali distonie interpretative, suscettibili di portare all'illegittimità costituzionale della relativa disciplina alla luce della peculiarità della materia in gioco, estranea alla sua competenza (sentenza n. 107 del 2017).

In linea con il contenuto della legislazione statale di riferimento e in assenza di una espressa indicazione dei trattamenti ritenuti realizzabili nel perimetro territoriale regionale, per addivenire alla soluzione interpretativa suggerita dalla difesa della resistente, sarebbe stato necessario il riferimento espresso ai sistemi di ossidazione dei rifiuti, assente o diversamente presente nelle tecniche diverse dalla combustione diretta.

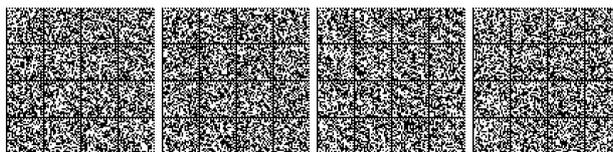
10.- Non è peraltro superfluo precisare che una siffatta scelta normativa, quale quella che evoca la difesa della resistente, compatibile o meno con il tenore delle disposizioni censurate, lascerebbe comunque inalterato il giudizio già reso sulla riscontrata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché comunque estranea alle competenze legislative spettanti alle Regioni in materia di gestione dei rifiuti.

10.1.- Rilevano a tal fine le indicazioni ricavabili dall'art. 195, comma 1, lettera p), e dall'art. 196, comma 1, lettere n) e o) del d.lgs. n. 152 del 2006.

Secondo quanto già sottolineato da questa Corte, le suddette disposizioni attribuiscono allo Stato «l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (art. 195, comma 1, lettera p); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce i «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera n); inoltre, la Regione determina i «criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento [...]» (art. 196, comma 1, lettera o), dovendo rispettare «i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195 [...]», sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso art. 196, comma 1 (sentenza n. 285 del 2013).

In linea con tale quadro normativo, alle Regioni è consentito individuare eventuali criteri di localizzazione sempre che ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (oltre alla già citata sentenza n. 285 del 2013, anche la sentenza n. 154 del 2016).

10.2.- Ed il giudizio non muta laddove il perimetro del divieto imposto aprioristicamente dalla legge regionale dovesse riguardare solo alcune tipologie di impianti di trattamento termico dei rifiuti.



Anche una tale previsione, infatti, sottende una scelta di principio destinata a ricadere nell'ambito delle politiche da perseguire per affrontare il tema della gestione dei rifiuti. In quanto tale, sarebbe unicamente riservata allo Stato, tenuto a garantire livelli uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale.

10.3.- Per altro verso, va rimarcato che, con l'art. 2 della legge regionale in esame, la Regione resistente ha pre-determinato in via normativa non solo il contenuto di potenziali valutazioni programmatiche, correlate alle relative situazioni territoriali, ma anche di successive scelte strategiche attuative, tipicamente proprie dei piani regionali ex art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dei piani d'ambito previsti dall'art. 203, comma 3, del medesimo decreto.

Si è dunque anticipato, in forma di legge, il contenuto oggettivo di interventi regionali che la legge statale correla ad atti di pianificazione aventi la forma dell'atto amministrativo, sul presupposto che solo in tal modo è possibile assicurare «le “garanzie procedimentali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici”» (in termini, da ultimo, sentenza n. 28 del 2019 proprio con riferimento alle scelte inerenti gli atti di pianificazione previsti nella gestione integrata dei rifiuti).

L'intervento regionale - consentito dalla legge statale in nome della competenza legislativa esclusiva dettata in materia ambientale - realizzato senza l'osservanza del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione statale, finisce, dunque, per implementare le ragioni di fondatezza della censura prospettata dalla ricorrente.

11.- Le superiori considerazioni portano dunque all'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018, così da assorbire e rendere superflua la disamina delle ulteriori censure prospettate nel ricorso.

12.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018, va inoltre estesa, in via consequenziale, all'art. 3 della stessa legge regionale, privo di un autonomo significato normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»).

2) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Marche n. 22 del 2018.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

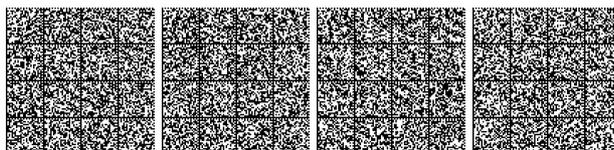
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 143

Sentenza 21 maggio - 13 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Credito - Consorzi di garanzia collettiva dei fidi - Obbligo di restituzione del contributo regionale erogato al fondo rischi di Confidi valdostano in caso di fusione con Confidi extraregionali - Restituzione alla Regione delle somme presenti sui fondi rischi e non utilizzate al termine di ciascun esercizio finanziario, a partire dal 2015 - Applicazione alle operazioni di fusione deliberate a far data dal 15 gennaio 2015.

- Legge della Regione Valle d’Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l’anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), art. 3, commi 10-*bis* e 10-*ter*, come introdotti, rispettivamente, dall’art. 25, commi 1 e 2, della legge della Regione Valle d’Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d’Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali»; legge della Regione Valle d’Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d’Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», art. 25, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

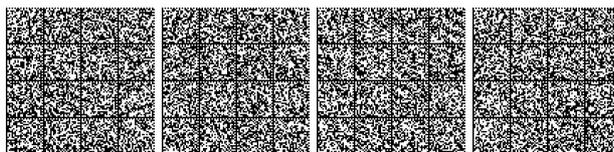
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 3, commi 10-*bis* e 10-*ter*, della legge della Regione Valle d’Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l’anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come introdotti, rispettivamente, dall’art. 25, commi 1 e 2, della legge della Regione Valle d’Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d’Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», e dell’art. 25, comma 3, della medesima legge reg. Valle d’Aosta n. 19 del 2015, promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d’Aosta società cooperativa) e la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, con ordinanza del 17 maggio 2018, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d’Aosta società cooperativa) e della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste;

udito nell’udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l’avvocato Piercarlo Carnelli per l’AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d’Aosta società cooperativa) e Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste.



Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio amministrativo proposto dalla AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta società cooperativa) per ottenere l'annullamento dei provvedimenti con i quali la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, a seguito della intervenuta fusione della ricorrente con altro consorzio di garanzia operante al di fuori del territorio regionale, le aveva ingiunto la restituzione del contributo erogato per la costituzione del fondo rischi per l'accesso al credito agevolato a favore delle piccole e medie imprese (PMI) con sede nella stessa Regione, il Consiglio di Stato, sezione quinta - adito in sede di appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta che aveva respinto il ricorso della AscomFidi - ha reputato rilevante ed ha quindi sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questioni incidentali di legittimità costituzionale dei commi 10-*bis* e 10-*ter* dell'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi) - come introdotti, rispettivamente (il comma 10-*bis*) dall'art. 25, comma 1, e (il comma 10-*ter*) dall'art. 25, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali» - oltre che del comma 3 dello stesso art. 25 della legge reg. n. 19 del 2015, per contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 41, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione: quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

2.- Secondo il giudice amministrativo rimettente, sarebbe infatti irragionevole, e quindi in contrasto con l'art. 3, secondo comma, Cost., la disposizione recata dal citato comma 10-*bis* dell'art. 3 della censurata legge regionale, nella parte in cui - ai fini della restituzione dei contributi regionali erogati per il fondo rischi per l'accesso al credito delle PMI regionali - aggiunge al caso, già previsto dal comma 10, della "liquidazione" del consorzio di garanzia collettiva, quello della sua "fusione" con altri soggetti operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale, quale, nella specie, appunto, intervenuta tra la società cooperativa Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta e la società cooperativa AscomFidi Piemonte, che ha dato origine alla ricorrente AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa.

Mentre, infatti, nell'ipotesi di liquidazione del consorzio di garanzia la restituzione dei contributi erogati dalla Regione è giustificata dal sopravvenire di una causa di scioglimento del soggetto che avrebbe dovuto impiegarli, diversamente, nel caso di incorporazione di consorzi di garanzia collettiva valdostani in soggetti operanti al di fuori del territorio, non altrettanto giustificata sarebbe la restituzione dei contributi percepiti, poiché l'atto di fusione non escluderebbe la continuità operativa dell'incorporato nell'area regionale.

2.1.- L'ingiustificato obbligo di restituzione del contributo regionale a causa della mera realizzazione di un procedimento di fusione violerebbe, altresì, l'art. 41 Cost., per il vulnus così arrecato alla libertà d'impresa del consorzio regionale incorporato.

2.2.- Sotto altro profilo - aggiunge il rimettente - risulterebbero violati gli artt. 24 e 113 Cost., in ragione del carattere di legge provvedimento da riconoscere alla legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015 (in vigore dal 1° gennaio 2016), il cui art. 25, comma 3 - con il prevedere che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 3, commi 10-*bis* e 10-*ter* della L.R. n. 2/2010 [...] si applicano alle operazioni di fusione deliberate a far data dal 1° gennaio 2015» - verrebbe così a "legificare" pregressi provvedimenti restitutori.

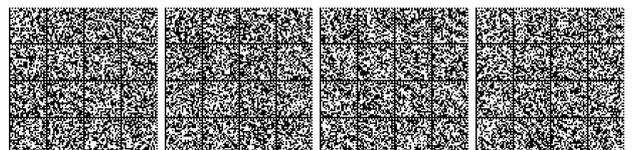
2.3.- L'incidenza della riferita normativa su giudizi già instaurati avverso precedenti intimazioni restitutorie comporterebbe, infine, l'ulteriore violazione del diritto a un equo processo dei rispettivi confidi ricorrenti. Dal che l'ulteriore contrasto della normativa censurata con l'art. 6 CEDU e, per interposizione, con l'art. 117, primo comma, Cost.

3.- Innanzi a questa Corte si è costituita la AscomFidi ricorrente (e poi appellante) nel giudizio *a quo*, che ha aderito in toto alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato, auspicandone l'accoglimento.

Ha, in particolare, tra l'altro, sottolineato come le norme censurate comportino la violazione della tutela della concorrenza e dei principi di uguaglianza e non discriminazione (sempre con riferimento all'art. 3 Cost.) nella parte in cui ostacolano la fusione dei confidi aventi sede in Valle d'Aosta (o operanti esclusivamente in questa Regione) con altri confidi, che abbiano sede o operino al di fuori del territorio regionale, avuto riguardo all'asserito - ma, tuttavia, irragionevole - scopo di evitare che le risorse pubbliche attribuite ai confidi valdostani siano sottratte al sostegno delle imprese che esercitano la loro attività sul territorio della Regione Valle d'Aosta, per essere rivolte ad imprese che operano al di fuori del territorio.

Ha, conclusivamente, quindi, sostenuto che non altra finalità avrebbero le disposizioni regionali suddette che quella di ostacolare, in modo irragionevole e discriminatorio, l'operazione di fusione tra la società cooperativa Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta con la società cooperativa AscomFidi Piemonte, da cui ha avuto origine la AscomFidi Nord-Ovest: operazione, questa, effettuata al solo fine di far rientrare essa ricorrente tra i "confidi maggiori", mantenendo, comunque, la propria sede ed operatività in Valle d'Aosta.

E tali conclusioni ha ribadito, e ulteriormente illustrato, anche con memoria integrativa.



4.- Si è costituita anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità, sotto molteplici profili, delle questioni sollevate, e ne ha chiesto, in subordine, la declaratoria di manifesta infondatezza nel merito, in relazione ad ognuno dei parametri evocati, ulteriormente argomentando tali conclusioni con successiva memoria integrativa.

4.1.- Inammissibili, secondo la Regione, sarebbero, infatti, le questioni in esame:

a) per irrilevanza e inadeguatezza del petitum, poiché i provvedimenti impugnati nel giudizio *a quo* troverebbero il loro fondamento normativo, oltre che nell'art. 25 della legge regionale n. 19 del 2015, anche nell'art. 1 della precedente legge della Regione Valle d'Aosta 1° agosto 2011, n. 21 (Disposizioni in materia di contributi a sostegno delle imprese e dei liberi professionisti aderenti agli enti di garanzia collettiva dei Fidi - Confidi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Abrogazione della legge regionale 27 novembre 1990, n. 75): norma, quest'ultima, non sottoposta a scrutinio di costituzionalità, per cui, sulla base della stessa, i provvedimenti in questione rimarrebbero, comunque, validi anche in caso di esito positivo dell'odierno incidente di legittimità costituzionale;

b) per omessa individuazione dei parametri statutari e del rapporto in cui questi si trovino con le norme costituzionali asseritamente violate;

c) per difetto di motivazione, quantomeno in ordine al comma 10-ter, avendo il giudice *a quo* rivolto le proprie censure al solo comma 10-bis dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010.

4.2.- Nel merito, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste esclude, tra l'altro, la violazione dell'art. 3 Cost., ponendo in risalto come, in effetti, le censurate disposizioni perseguano la finalità di incrementare lo sviluppo economico del territorio valdostano, onde al contributo regionale andrebbe riconosciuto lo specifico scopo di aiutare l'area delle imprese che, in quanto operanti in Valle d'Aosta, potrebbero effettivamente contribuire a sviluppare e movimentare l'economia locale. Con la conseguenza che una tale connessione biunivoca, tra fondi regionali e sostegno alle imprese operanti nel territorio valdostano, verrebbe appunto meno tanto nell'ipotesi di liquidazione del consorzio (che cesserebbe con ciò di esercitare l'attività di garanzia collettiva dei fidi), quanto nell'ipotesi di fusione con consorzio esterno alla Regione e, quindi, con sostituzione del precedente ente con uno diverso, costituito da imprese aventi sede e operanti al di fuori della Regione Valle d'Aosta.

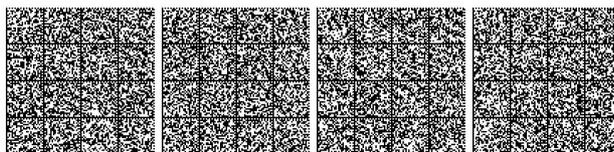
Contesta, poi, la Regione che la denunciata normativa incida retroattivamente nel giudizio *a quo*, dal momento che la fusione tra il confidi valdostano e il confidi piemontese - da cui scaturisce il contestato obbligo di restituzione del contributo al fondo rischi ai sensi dell'art. 3, comma 10-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, come introdotto dall'art. 25, comma 1, della successiva legge regionale n. 19 del 2015 - si è perfezionata nel gennaio 2016.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza emessa nel corso del giudizio di cui si è più ampiamente detto nel Ritenuto in fatto - nel quale ciò che viene sostanzialmente in discussione è l'obbligo di un consorzio di garanzia collettiva (cosiddetto "confidi") valdostano di restituire alla Regione autonoma i contributi ottenuti per il fondo rischi per l'accesso al credito agevolato delle piccole e medie imprese (PMI) aventi sede nella Regione (restituzione richiesta) a causa e in conseguenza della intervenuta fusione di esso consorzio con altro soggetto operante fuori del territorio regionale - l'adito Consiglio di Stato, sezione quinta, premessane la rilevanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

- del comma 10-bis dell'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come aggiunto dall'art. 25, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», il quale dispone che «[a] fine di garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione ai Consorzi garanzia fidi della Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 2, commi 7 e 8, della [legge della Regione Valle d'Aosta 23 gennaio 2009, n. 1, recante «Misure regionali straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese»], al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale, i fondi rischi presso di essi costituiti sono restituiti alla Regione, oltre che nei casi [di liquidazione] di cui al comma 10, anche nei casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale, nei limiti e secondo le modalità di cui al comma 10-ter; in ogni caso, a decorrere dalla data di deliberazione della fusione, i predetti fondi rischi non possono essere utilizzati per la concessione di nuove garanzie»;

- del comma 10-ter dello stesso art. 3 della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, come aggiunto dall'art. 25, comma 2, della legge regionale n. 19 del 2015, il quale sancisce che «[a] partire dall'esercizio finanziario 2015 e, successivamente, al termine di ciascun esercizio finanziario, le somme presenti sui fondi rischi e non utilizzate



per le finalità di cui all'articolo 2, commi 7 e 8, della l.r. n. 1/2009, come certificate dal collegio sindacale, comprensive degli interessi maturati o di qualsivoglia altra utilità o ricavo connessi, devono essere restituite alla Regione entro tre mesi dalla chiusura del relativo esercizio, per essere da essa destinate al sostegno delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale»;

- del comma 3 dell'art. 25 della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, il quale stabilisce che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 3, commi 10-bis e 10-ter della L.R. n. 2/2010, come introdotti dai commi 1 e 2 del presente articolo, si applicano alle operazioni di fusione deliberate a far data 1° gennaio 2015».

Secondo il giudice rimettente la riferita normativa violerebbe:

- l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui - equiparando ingiustificatamente, ai fini della restituzione del fondo rischi alimentato da contributi regionali, le due situazioni della liquidazione del consorzio di garanzia collettiva e della sua fusione con altri soggetti operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale (della Valle d'Aosta) - determinerebbe un'irragionevole esclusione dall'erogazione di detti contributi in favore dei consorzi che danno vita ad un siffatto procedimento di fusione (come quello da cui ha avuto origine l'AscomFidi Nord-Ovest, appellante nel giudizio *a quo*), che - diversamente dall'ipotesi di scioglimento e liquidazione dei precedenti consorzi - conservano le rispettive sfere operative preesistenti (malgrado l'unificazione soggettiva patrimoniale ed economica scaturente dalla realizzata fusione);

- l'art. 41 Cost., poiché, per effetto dell'evidenziato obbligo di restituzione dei contributi regionali a causa della mera attivazione del descritto procedimento di fusione, si configurerebbe una violazione della libertà di impresa, discendente dal previsto «automatismo irragionevole [...] tra la fusione del consorzio confidi valdostano con soggetti aventi sede ed operanti al di fuori del territorio della Valle d'Aosta ed il supposto venir meno delle finalità dell'adesione regionale al consorzio», quali enunciate dall'art. 1 della legge della Regione Valle d'Aosta 1° agosto 2011, n. 21, recante «Disposizioni in materia di contributi a sostegno delle imprese e dei liberi professionisti aderenti agli enti di garanzia collettiva dei Fidi - Confidi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Abrogazione della legge regionale 27 novembre 1990, n. 75»;

- gli artt. 24 e 113 Cost., per l'intervenuta retroattiva "legificazione" - con legge-provvedimento, quale la citata legge regionale n. 19 del 2015 - di atti amministrativi (ordinanti la restituzione di contributi regionali) già impugnati in sede giurisdizionale;

- l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, poiché, per effetto della efficacia retroattiva delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 10-bis e 10-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, i confidi destinatari di già impugnati provvedimenti, intimanti la restituzione di contributi regionali, si vedrebbero privati del diritto ad avere, al riguardo, un processo equo, come prescritto dal citato art. 6 CEDU.

2.- Le prime due eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, e di cui si è ampiamente detto nel Ritenuto in fatto, sono insuscettibili di accoglimento.

2.1.- Non è esatto, infatti, che i provvedimenti avverso cui è stato proposto ricorso nel giudizio *a quo* troverebbero comunque il loro fondamento nell'art. 1 della non impugnata precedente legge regionale n. 21 del 2011, per cui sarebbero prive di rilevanza le censure rivolte ai soli commi (1, 2 e 3) dell'art. 25 della legge regionale n. 19 del 2015.

Il citato art. 25 non ha, infatti, né pretende di avere, natura di norma interpretativa, nell'asserito senso confermativo di un divieto - di partecipazione o sostegno regionale a confidi valdostani coinvolti in operazioni di fusione con confidi esterni - (divieto) che possa dirsi già riconducibile all'art. 1 della legge regionale n. 21 del 2011, e sia tale, quindi, da rimanere fermo sulla base di questa precedente disposizione.

L'art. 1 della legge regionale n. 21 del 2011, più volte peraltro citato dal rimettente nel suo percorso argomentativo, attiene, su un piano generale, alla previsione di misure di sostegno agli operatori economici con sede nella Regione ed è norma, aperta, e non chiusa, nell'indicazione dei rispettivi beneficiari; tantomeno contiene l'equiparazione delle due fattispecie della liquidazione e della fusione, introdotta solo dall'impugnato art. 25 della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015.

2.2.- La mancata individuazione di parametri dello statuto speciale non ha poi, in questo caso, l'eccepito effetto ostativo all'ammissibilità delle questioni sollevate, posto che tali questioni - al di là della loro estraneità al contesto di una impugnazione in via principale (sentenze n. 103 del 2017 e n. 252 del 2016) - non attengono comunque al riparto di competenze Stato-Regioni, bensì, direttamente, e soltanto, a specifiche violazioni di precetti costituzionali, in cui si assume incorsa la legge regionale.

2.3.- È fondata, invece, l'eccezione di inammissibilità delle questioni in esame, quanto al coinvolgimento, nelle stesse, della disposizione sub comma 10-ter dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010.

Detta disposizione - pur se richiamata dal comma 10-bis, quanto alle modalità di restituzione del contributo erogato a un confidi valdostano in caso di sua fusione con confidi extraregionale - non esaurisce a tale caso la sua portata disciplinatoria, dettando una regola a tutela del vincolo di destinazione delle risorse erogate dalla Regione, riferibile in



via generale, e a regime, ai consorzi valdostani di garanzia, tenuti a certificare, «al termine di ciascun esercizio finanziario», l'effettiva utilizzazione delle risorse ricevute dalla Regione per il sostegno alle PMI operanti sul territorio della Valle d'Aosta. Ed è norma cui il rimettente non rivolge comunque alcuna specifica censura.

2.4.- Inammissibili sono peraltro anche le censure di violazione degli artt. 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

L'asserita "retroattività" - in ragione della quale tali censure sono formulate, e che propriamente si rivolgono alla sola disposizione di cui all'art. 25, comma 3, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 19 del 2015 - non viene infatti in rilievo nel giudizio *a quo*, posto che è lo stesso rimettente a dare espressamente atto che l'operazione di fusione, in discussione in quella sede, è intervenuta in data successiva a quella di entrata in vigore della predetta legge.

3.- Nel merito, la questione che residua - relativa al comma 10-*bis* dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010 - è fondata per contrasto con l'art. 3 Cost., restando assorbita ogni residua censura.

3.1.- L'art. 13, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, definisce i confidi come «[...] i consorzi con attività esterna [...], le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi», per tale intendendosi «l'utilizzazione di risorse provenienti in tutto o in parte dalle imprese consorziate o socie per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorirne il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario».

In pratica, l'attività dei confidi (finalizzata ad agevolare l'erogazione del credito alle *PMI*) consiste nel tenere il creditore, totalmente o parzialmente, indenne dalle perdite che possono derivare dall'insolvenza del socio o consorziato suo debitore (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 6 agosto 2014, n. 17731), al qual fine è predisposto un "fondo rischi", alimentato, di regola, dai versamenti dei singoli associati.

3.2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - da ultimo con le già citate leggi regionali n. 1 del 2009, n. 2 del 2010 e n. 21 del 2011 - ha istituito e prorogato varie forme di partecipazione, contribuzione e sostegno ai fondi rischi dei confidi cui aderiscono professionisti e imprese operanti nel territorio di essa Regione.

Con la disposizione sub comma 10 dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010, la stessa Regione ha, peraltro, poi stabilito che «[i]n caso di liquidazione dei Consorzi Garanzia Fidi della Valle d'Aosta, i fondi rischi presso di essa costituiti [...] devono essere devoluti integralmente alla Regione».

3.3.- Con il comma 10-*bis* - introdotto dall'art. 25, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015 nel corpus dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010 - la restituzione alla Regione autonoma dei fondi rischi istituiti presso i consorzi garanzia fidi valdostani è stata estesa anche ai «casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale».

Tale estensione - che forma appunto oggetto della articolata denuncia di illegittimità costituzionale formulata dal rimettente - effettivamente contrasta con il principio di ragionevolezza.

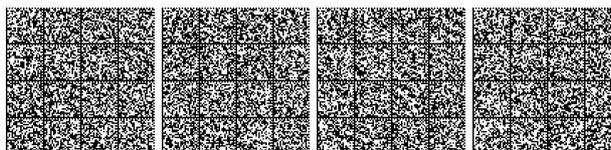
3.4.- La disposizione in esame si propone il fine - espressamente enunciato nel suo *incipit* - di «garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione [...] al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale»: fine cui appunto risponde l'obbligo di restituire alla Regione i contributi da questa erogati, imposto ai confidi valdostani che diano luogo ad operazioni di fusione con confidi operanti o aventi sede fuori del territorio regionale. Ciò sul presupposto, dunque, che siffatte «fusion[i]» automaticamente comportino, al pari della «liquidazione» (di cui al comma 10 dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010), il medesimo effetto di sottrazione dei contributi in questione al sostegno delle PMI operanti in Valle d'Aosta.

L'equiparazione, operata a questi fini, tra fusione (di confidi valdostani) con confidi extraregionali e liquidazione di confidi valdostani è però giuridicamente erronea e, di conseguenza, priva di ragionevolezza la disciplina che la presuppone.

La "fusione" è vicenda, infatti, di carattere evolutivo-modificativo ben diversa e anzi antitetica alla vicenda liquidatoria (per effetto di scioglimento) che prelude all'estinzione, per la quale è giustificata la restituzione dei contributi.

L'art. 2504-*bis* del codice civile - nel testo modificato dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366) - sotto la rubrica «Effetti della fusione», prevede ora, infatti, che la società che risulta dalla fusione (nel caso di "fusione per unione") ovvero quella incorporante (nel caso di "fusione per incorporazione") «assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti [...] anteriori alla fusione».

Il che comporta, per diritto vivente, che il soggetto coinvolto in operazione di fusione non si estingue e conserva invece la propria identità, sia pur con diverso assetto organizzativo (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 12 febbraio 2019, n. 4042; sezione lavoro, sentenza 15 febbraio 2013, n. 3820; sezioni unite civili, sentenza 17 settembre 2010, n. 19698 e ordinanza 8 febbraio 2006, n. 2637).



Con più specifico riguardo ai consorzi di garanzia collettiva dispone, del resto, su questa linea, l'art. 13, commi 39 e 42, del d.l. n. 269 del 2003, che tali consorzi possono «fondersi con altri confidi comunque costituiti» (comma 39) e che tale operazione non comporta «in alcun caso per i contributi e i fondi di origine pubblica una violazione dei vincoli di destinazione eventualmente sussistenti» (comma 42).

Posto dunque che - come esattamente sostenuto dal consorzio valdostano costituito in questo giudizio - l'intervenuta sua fusione con altro confidi avente sede fuori dalla Valle d'Aosta non ne esclude necessariamente la continuità operativa nell'area regionale, in vista della quale ha ottenuto (prima della fusione) il contributo regionale al fondo rischi, restano di conseguenza ingiustificati e privi di ragionevolezza la restituzione di tale contributo e il parallelo divieto della sua utilizzabilità «per la concessione di nuove garanzie», imposti dalla normativa denunciata come effetto, automatico ed immediato, dell'operazione di fusione.

Il che non esclude che la Regione abbia poi, comunque, diritto di chiedere in restituzione il contributo erogato al fondo rischi di confidi valdostano che acceda a operazioni di fusione con confidi esterno, nel caso in cui, al termine dell'anno finanziario, ne risulti la mancata utilizzazione per le finalità di sostegno alle PMI locali, attraverso le certificazioni del collegio sindacale, come prescritto dall'art. 3, comma 10-ter, della legge regionale n. 2 del 2010.

3.5.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-bis, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come introdotto dall'art. 25, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, come introdotto dall'art. 25, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 41, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, sollevata dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, in riferimento agli artt. 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, sollevata dal Consiglio di Stato con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

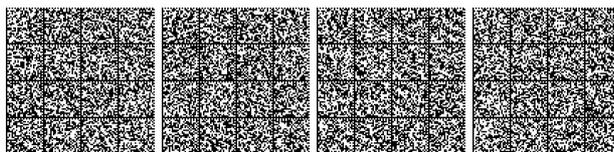
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 144

Sentenza 20 marzo - 13 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tutela della salute e diritto all'autodeterminazione in ambito terapeutico - Consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento (DAT) - Amministratore di sostegno la cui nomina preveda l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario - Potere di rifiutare, in assenza di DAT, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato.

- Legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), art. 3, commi 4 e 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), promosso dal Tribunale ordinario di Pavia, nel procedimento relativo a G. A., in qualità di amministratore di sostegno di A. T., con ordinanza del 24 marzo 2018, iscritta al n. 116 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani - Unione locale di Piacenza e Unione Giuristi Cattolici italiani di Pavia "Beato Contardo Ferrini";

udito nella camera di consiglio del 20 marzo 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto in fatto

1.- Il giudice tutelare del Tribunale ordinario di Pavia, con ordinanza del 24 marzo 2018, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), nella parte in cui stabilisce che l'amministratore di sostegno, la cui nomina preveda l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento (d'ora in avanti: *DAT*), possa rifiutare, senza l'autorizzazione del giudice tutelare, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato.

1.1.- Il giudice rimettente premette che, in favore di A. T., è stato già nominato, sin dall'ottobre 2008, un amministratore di sostegno, cui allo stato non è attribuita né l'assistenza necessaria, né la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario. La relazione clinica del 21 febbraio 2018, tuttavia, ha certificato che A. T. risulta attualmente «in stato vegetativo in esiti di stato di male epilettico in paziente affetto da ritardo mentale grave da sofferenza cerebrale perinatale in sindrome disformica [*recte*: dismorfica]» nonché «portatore di PEG». Il giudice *a quo* rileva che, pertanto, si rende necessario integrare il



decreto di nomina, ai sensi dell'art. 407, comma 4, del codice civile, ai fini dell'individuazione dei poteri in ambito sanitario; in particolare - preso atto delle condizioni di salute, anche personalmente verificate - «si profila come indispensabile l'attribuzione della rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, non residuando alcuna capacità in capo all'amministrato».

Ciò premesso, il giudice tutelare osserva che, entrato in vigore l'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 219 del 2017, è quest'ultimo articolo a disciplinare «le modalità di conferimento, all'amministratore di sostegno, e di conseguente esercizio dei poteri in ambito sanitario». Ne conseguirebbe che l'attribuzione all'amministratore di sostegno di detti poteri (nella specie, sotto forma di rappresentanza esclusiva) «ricomprende necessariamente il potere di rifiuto delle cure, ancorché si tratti di cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato»; l'amministratore di sostegno, pertanto, avrebbe «il potere di decidere della vita e della morte dell'amministrato» senza che tale potere possa essere «sindacato dall'autorità giudiziaria».

Il giudice rimettente riferisce, dunque, che è chiamato a fare applicazione del censurato art. 3, comma 5, dovendo decidere sull'attribuzione all'amministratore di sostegno di A. T. della rappresentanza esclusiva in ambito sanitario.

1.2.- Ai fini del giudizio sulla rilevanza, il giudice *a quo* reputa «logicamente preliminare» l'esegesi dell'art. 3, comma 5, della legge n. 219 del 2017, osservando, in particolare, che l'espressione «rifiuto delle cure», in considerazione della locuzione «in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento», non può non concernere anche i trattamenti sanitari necessari al mantenimento in vita; altrimenti detto, il rifiuto delle cure può interessare «tutti i trattamenti sanitari astrattamente oggetto delle DAT».

Per escludere tale opzione ermeneutica - prosegue il giudice rimettente - potrebbe ipoteticamente farsi leva sull'espressione «cure proposte», sostenendo che i trattamenti necessari al mantenimento in vita non possano essere inquadrati in termini di cure, di talché il rifiuto non potrebbe riguardarli. Si tratterebbe, tuttavia, di un'interpretazione incompatibile sia con la *ratio legis*, volta a valorizzare la libertà di autodeterminazione anche nell'ipotesi di trattamenti sanitari di fine vita, sia «con l'acquisizione, tra i diritti inviolabili ex art. 2 Cost., di un diritto a decidere sui trattamenti di fine vita»: in quanto tale, essa appare al giudice rimettente non praticabile.

Lo stato d'incapacità, per altro verso, non potrebbe di per sé escludere il diritto a decidere sui trattamenti necessari al mantenimento in vita, poiché ciò determinerebbe la violazione degli artt. 2, 3 [recte: 13] e 32 Cost. L'incapace è, infatti, persona e «nessuna limitazione o disconoscimento dei suoi diritti si prospetterebbe come lecita»: deve pertanto essergli riconosciuto, e ricevere tutela, il diritto all'autodeterminazione e al rifiuto delle cure, potendo la condizione d'incapacità influire soltanto sulle modalità di esercizio del diritto.

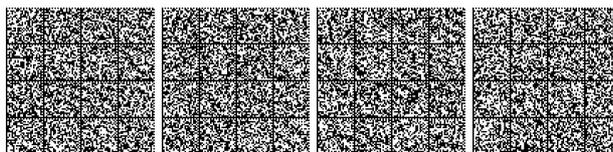
Una volta appurata la possibilità che siano rifiutati anche i trattamenti necessari al mantenimento in vita, il giudice rimettente rileva che l'art. 3, comma 5, della legge n. 219 del 2017 prevede espressamente che, in caso di opposizione del medico all'interruzione delle cure, è possibile l'intervento del giudice tutelare, mentre deve ritenersi, a contrario, che detto intervento non sia possibile nel caso in cui il medico non si opponga.

1.3.- Il giudice tutelare precisa, poi, che la circostanza che il procedimento abbia natura di volontaria giurisdizione non esclude la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale. In tal senso deporrebbe la giurisprudenza costituzionale: vengono richiamate le sentenze n. 258 del 2017, n. 121 del 1974 e, in particolare, la n. 129 del 1957.

1.4.- Nell'argomentare in punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente esordisce ricordando che «[l]a libertà di rifiutare le cure presuppone il ricorso a valutazioni della vita e della morte, che trovano il loro fondamento in concezioni di natura etica o religiosa, e comunque (anche) extra-giuridiche, quindi squisitamente soggettive» (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 3 marzo-20 aprile 2005, n. 8291). Ciò implica che in tale ambito vengono in rilievo «valutazioni personalissime», indissolubilmente legate al soggetto interessato e alle sue convinzioni, insuscettibili d'essere vagliate oggettivamente o in base al parametro del best interest (adottato invece dalla House of Lords inglese, decisione del 4 febbraio 1993, Airedale NHS Trust v. Bland).

La dichiarazione di rifiuto delle cure è costituita di due momenti essenziali: quello concernente la formazione dell'intimo convincimento, intrasferibile in capo a terzi, e quello rappresentato dalla manifestazione di volontà, cedibile invece ad altri. E poiché l'amministratore di sostegno non è investito di un potere incondizionato di disporre della salute della persona incapace (Corte di cassazione, sezione prima civile, 16 ottobre 2007, n. 21748), ne consegue che il rifiuto delle cure che egli manifesti deve essere la rappresentazione della volontà dell'interessato e dei suoi orientamenti essenziali: l'amministratore non deve decidere né «al posto dell'incapace, né per l'incapace», perché il diritto personalissimo a rifiutare le cure è «la logica simmetria d[e]lla indisponibilità altrui e dell'intrasferibilità del diritto alla vita».

Il giudice *a quo* osserva, pertanto, che, affinché la decisione sul rifiuto delle cure sia espressione dell'interessato e non di chi lo rappresenta, questa deve risultare dalle DAT o, in assenza di queste, deve ricorrersi alla ricostruzione della volontà dell'incapace, per mezzo di «una pluralità di indici sintomatici, di elementi presuntivi, mediante l'audizione di conoscenti dell'interessato o strumenti di altra natura», in modo da assicurare che la «scelta in questione non sia espressione del giudizio sulla qualità della vita proprio del rappresentante» (è novamente richiamata Cass., n. 21748 del 2007).



Secondo il rimettente, si tratterebbe di un processo di ricerca serio e complesso, il quale renderebbe «imprescindibile» l'intervento di un soggetto terzo e imparziale quale è il giudice, teso a tutelare il «carattere personalissimo e [la] speculare indisponibilità altrui del diritto di rifiuto delle cure e del diritto alla vita». Se si consentisse all'amministratore di sostegno di ricostruire autonomamente la volontà dell'interessato, «si sentenzierebbe il concreto annichilimento della natura personalissima del diritto a decidere sulla propria vita», poiché si configurerebbe «surrettiziamente» il potere dell'amministratore di assumere la propria volontà a fondamento del rifiuto delle cure.

Conseguentemente, sarebbe incostituzionale l'attribuzione all'amministratore di sostegno, determinata dalle disposizioni censurate, «di un potere di natura potenzialmente incondizionata e assoluta attinente la vita e la morte, di un dominio ipoteticamente totale, di un'autentica facoltà di etero-determinazione».

L'«insanabile contrasto» sarebbe, innanzitutto, con gli artt. 2, 13 e 32 Cost. Il diritto a rifiutare le cure troverebbe fondamento in tali norme costituzionali e dovrebbe considerarsi inviolabile, con la conseguenza che sarebbe negata ad altri la possibilità di violarlo; il suo essere diritto «intrinsecamente correlato al singolo interessato» escluderebbe che il momento della formazione della volontà possa essere delegato a terzi, pena un suo inesorabile disconoscimento. Le modalità d'esercizio di rifiuto delle cure previste dalle disposizioni censurate sarebbero, pertanto, «radicalmente inidonee a salvaguardare compiutamente la natura eminentemente soggettiva del diritto in questione», negandone l'essenza personalissima e determinandone la violazione.

Non varrebbe a superare il vulnus la possibilità d'intervento del giudice, in caso di rifiuto opposto dal medico all'interruzione dei trattamenti sanitari necessari al mantenimento in vita dell'interessato: si tratterebbe innegabilmente di un intervento giudiziale «meramente ipotetico ed accidentale», subordinato all'eventuale esistenza di un dissidio tra rappresentante e medico. Né, ancora, potrebbe opporsi che, a ben vedere, le norme censurate attribuiscono la valutazione finale circa il rifiuto delle cure al medico, il quale potrebbe effettuare un controllo sulle determinazioni dell'amministratore di sostegno: si tratterebbe, infatti, pur sempre di una valutazione medica «imperniata su canoni obiettivi di "appropriatezza" e "necessità"», che disconoscono la natura personalissima e soggettiva del diritto di rifiutare le cure, non avendo il medico, d'altra parte, la possibilità di ricostruire la volontà dell'interessato e di accertare la conformità a quest'ultima della decisione del rappresentante.

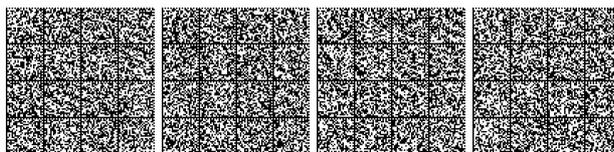
Le norme censurate sarebbero, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto manifestamente irragionevoli. La loro applicazione, infatti, determinerebbe «un'incoerenza di ingiustificabile significanza all'interno dell'architettura di sistema delineata dall'istituto dell'amministrazione di sostegno»: ciò perché, se ai sensi dell'art. 411 cod. civ. è necessaria l'autorizzazione del giudice tutelare per il compimento degli atti indicati agli artt. 374 e 375 cod. civ., attinenti alla sfera patrimoniale, sarebbe irrazionale non prevedere analoga autorizzazione per manifestare il rifiuto delle cure, «sintesi ed espressione dei diritti alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona», in quanto in tal modo l'ordinamento appresterebbe a interessi d'ordine patrimoniale una salvaguardia superiore a quella riconosciuta ai richiamati diritti fondamentali. Inoltre, a conferma dell'incongruenza interna al sistema dell'amministrazione di sostegno, il giudice *a quo* osserva come la giurisprudenza (è richiamato il decreto del Tribunale ordinario di Cagliari, 15 giugno 2010) riconosca la necessità dell'autorizzazione del giudice tutelare perché il rappresentante avanzi la domanda di separazione, atto personalissimo, mentre le disposizioni censurate non prevedono l'intervento giudiziale per autorizzare l'atto personalissimo del rifiuto delle cure, «coinvolgente valori egualmente rilevanti e dalle implicazioni certamente superiori».

Quale ulteriore profilo di irragionevolezza, il rimettente osserva che, se la legge n. 219 del 2017 è tutta fondata «sull'intento di valorizzare ed accordare centralità alle manifestazioni di volontà dei singoli», tanto da prevedere formalità e procedure per la loro espressione, non si comprende perché venga meno «la più elementare attenzione» per tale elemento volontaristico, non prevedendosi, quando si tratti di soggetti incapaci, meccanismo alcuno di tutela o controllo.

1.5.- Il giudice tutelare di Pavia, infine, chiede alla Corte - ove venissero accolte le questioni di legittimità costituzionale - di dichiarare l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), delle disposizioni impugnate anche nella parte in cui prevedono che il rappresentante legale della persona interdetta oppure inabilitata, in assenza delle DAT, o il rappresentante legale del minore possano rifiutare, senza l'autorizzazione del giudice tutelare, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato.

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

2.1.- L'interveniente rileva, innanzitutto, che il giudice *a quo* - oltre a non avere mosso censure in relazione a ciascuno dei parametri costituzionali evocati, il che costituirebbe autonoma ragione d'inammissibilità per difetto di motivazione - non ha argomentato circa l'impossibilità di interpretare le disposizioni censurate in senso conforme a Costituzione, come invece richiesto dalla giurisprudenza costituzionale «univoca e ormai consolidata». Interpretazione conforme a Costituzione che, a suo avviso, sarebbe invece possibile.



Succintamente ricostruita la recente disciplina in materia di consenso informato e di DAT, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che i diritti ivi riconosciuti devono essere garantiti anche a chi non è più in grado di opporre il rifiuto alle cure ma che, quando ne era capace, aveva chiaramente manifestato volontà in tale senso. In tale prospettiva, si pone in evidenza che gli artt. 357 e 424 cod. civ. individuano nel tutore il soggetto interlocutore dei medici con riferimento ai trattamenti sanitari, mentre gli artt. 404 e seguenti cod. civ. sanciscono il potere di cura del disabile anche in capo all'amministratore di sostegno, secondo i poteri conferitigli con il decreto di nomina: al diritto di ogni persona di «manifestare validamente la propria volontà in merito all'accettazione o al rifiuto dei possibili trattamenti sanitari» conseguirebbe l'obbligo per il rappresentante legale di dare corso a tale volontà.

Si tratterebbe di approdi che trovano conferma, oltre che nel diritto internazionale (si richiama l'art. 6 della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei Diritti dell'Uomo e della dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina: Convenzione sui Diritti dell'Uomo e la biomedicina, fatta a Oviedo il 4 aprile 1997, ratificata e resa esecutiva con la legge 28 marzo 2001, n. 145, di seguito: Convenzione di Oviedo), nella giurisprudenza della Corte di cassazione (oltre alla già richiamata sentenza n. 21748 del 2007, sono citate Corte di cassazione, terza sezione civile, sentenza 15 gennaio 1997, n. 364, e sentenza 25 novembre 1994, n. 10014). In particolare, la giurisprudenza di legittimità avrebbe precisato che il tutore deve agire nell'esclusivo interesse dell'incapace, ricostruendone la volontà «tenendo conto dei desideri da lui espressi prima della perdita della coscienza, ovvero inferendo quella volontà dalla sua personalità, dal suo stile di vita, dalle sue inclinazioni, dai suoi valori di riferimento e dalle sue convinzioni etiche, religiose, culturali e filosofiche» (Cass., n. 21748 del 2007, citata).

Una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate dovrebbe, pertanto, portare a ritenere che, essendo il diritto alla salute un diritto personalissimo, la rappresentanza legale «non trasferisce sul tutore e sull'amministratore di sostegno un potere incondizionato di disporre della salute della persona in stato di totale e permanente incoscienza». D'altra parte, l'art. 3, comma 4, della legge n. 219 del 2017 espressamente prevede che l'amministratore di sostegno deve tenere conto della volontà del beneficiario, in relazione al suo grado di capacità di intendere e di volere, quando la nomina comprenda l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario: circostanza, questa, che implicherebbe un vaglio specifico da parte del giudice.

Molteplici sarebbero, pertanto, gli elementi che depongono per una possibile interpretazione conforme delle disposizioni censurate o, comunque sia, per l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale: l'obbligo per il rappresentante, nel rifiutare le cure, di agire nell'interesse dell'incapace, ricostruendone la volontà; la valutazione del medico, in base alle sue competenze, sulla natura necessaria e appropriata delle cure; l'intervento del giudice in caso di opposizione del medico e su ricorso di qualsiasi soggetto interessato laddove l'amministratore di sostegno non abbia tenuto nella dovuta considerazione la volontà del beneficiario.

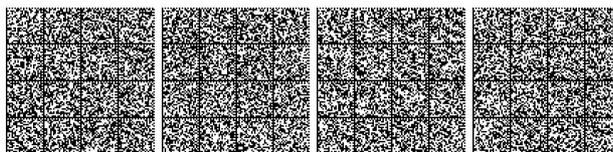
2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa, poi, inammissibile, o altrimenti infondata, la richiesta del giudice *a quo* di estendere in via consequenziale la dichiarazione d'illegittimità costituzionale ad altre norme parimente poste dalle disposizioni censurate.

Osserva l'interveniente che questa Corte, con la sentenza n. 138 del 2009, ha affermato che l'art. 27, seconda parte, della legge n. 87 del 1953 non sottrae il rimettente dall'onere di motivare in ordine alle ragioni «che lo inducono a sospettare dell'esistenza dell'illegittimità costituzionale» di ciascuna delle disposizioni legislative che viene a censurare: onere cui l'odierno rimettente non avrebbe adempiuto.

3.- Hanno depositato un comune atto di intervento nel giudizio le associazioni Unione Giuristi Cattolici Italiani - Unione Locale di Piacenza e Unione Giuristi Cattolici di Pavia "Beato Contardo Ferrini", chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano accolte.

3.1.- In punto di legittimazione all'intervento, la difesa delle associazioni afferma che, in considerazione degli scopi sociali, sarebbe evidente il concreto interesse delle intervenienti «a portare il proprio contributo e ad interloquire» dinanzi a questa Corte. Il «prevalente interesse etico» sottostante le questioni di legittimità costituzionale dovrebbe consentire una più larga partecipazione di associazioni «espressioni della società civile» nel giudizio costituzionale, a maggior ragione in considerazione del «carattere giusnaturalistico delle moderne costituzioni occidentali», le quali, compresa la Costituzione italiana, rimanderebbero a un ordinamento che «precede» quello della legge statale e che «trova il suo più solido e profondo fondamento nell'ordine naturale delle cose, vale a dire nel diritto naturale».

3.2.- Nel merito, le intervenienti osservano come, in base alla giurisprudenza di legittimità e a quanto disposto nella Convenzione di Oviedo, dovrebbe escludersi la possibilità di sacrificare la salute o il bene supremo della vita di persona incapace di dare consenso, «in assenza di eventi ineluttabili quali una malattia che non possa essere contrastata se non incorrendo nell'accanimento terapeutico». La disposizione censurata, pertanto, favorirebbe «gli abusi, con rifiuto delle cure e conseguente soppressione di pazienti incapaci» per interessi che possono essere i più diversi, estranei al best interest del malato.



3.3.- Ripercorsi i dubbi, condivisi, di legittimità costituzionale del giudice *a quo*, le intervenienti osservano che l'«inadeguatezza» della normativa censurata persisterebbe anche nel caso in cui questa Corte ritenesse possibile l'interruzione delle cure solo una volta ricostruita, per opera del giudice tutelare, la volontà dell'incapace: sarebbe evidente, infatti, «il carattere di *fictio iuris* di una tale metodologia», irrispettosa della «reale e ipoteticamente diversa volontà che il paziente potrebbe esprimere attualmente, da sé, se ne fosse in grado».

A parere delle intervenienti, infatti, un valido consenso o rifiuto delle cure «non può insorgere anteriormente al verificarsi del quadro patologico rispetto al quale si pone la necessità di dare l'informativa». Il problema della valutazione della persistenza del rifiuto delle cure, dunque, esisterebbe e permarrebbe, secondo questa prospettiva, anche in caso di DAT «proprio per la naturale volatilità della volontà delle persone rispetto ai fatti ed alle stagioni della vita»: funzione del giudice tutelare, pertanto, dovrebbe essere, in ogni caso, quella di autorizzare terapie che non costituiscano accanimento terapeutico e che salvaguardino, in ossequio al principio di precauzione, i beni della salute e della vita.

3.4.- La difesa delle intervenienti dà altresì conto di una nota dell'associazione di Pavia, che ritiene utile riportare nella «esatta consistenza testuale», nella quale vengono delineati ulteriori aspetti di illegittimità costituzionale.

Si afferma, in particolare, che la possibilità per l'amministratore di sostegno, anche se in presenza di DAT, di rifiutare o interrompere l'alimentazione, l'idratazione o la ventilazione artificiale sarebbe in contrasto con la dignità umana (art. 2 Cost.), con il diritto alla salute (perché l'art. 32 Cost. si riferisce ai trattamenti sanitari ed è dibattuta la possibilità di ricompredervi gli anzidetti trattamenti), con l'art. 3 Cost. (perché la legge n. 219 del 2017 equipara irragionevolmente terapie mediche e trattamenti di mero sostegno vitale). L'art. 3, comma 4, della legge n. 219 del 2017, poi, sarebbe costituzionalmente illegittimo perché, consentendo all'amministratore di sostegno di dover solo tenere conto della volontà del soggetto amministrato in relazione al suo grado di capacità di intendere e di volere, lederebbe il diritto personalissimo alla vita e alla salute che solo il titolare può esercitare (art. 2 Cost.) ed equiparerebbe irragionevolmente chi è totalmente incapace e chi, anche solo parzialmente, può invece manifestare la propria volontà (artt. 3 e 32 Cost.). Sono rappresentati, infine, vizi di costituzionalità ritenuti ancora più radicali, dubitandosi della legittimità costituzionale della privazione di trattamenti sanitari salvavita, siano o no presenti le DAT.

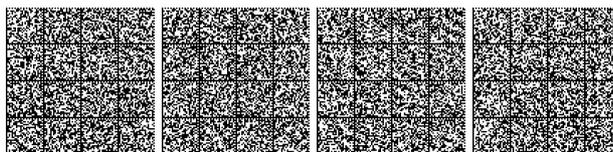
Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il giudice tutelare del Tribunale ordinario di Pavia ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), nella parte in cui stabilisce che l'amministratore di sostegno, la cui nomina preveda l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento (d'ora in avanti: *DAT*), possa rifiutare, senza l'autorizzazione del giudice tutelare, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato.

Secondo il giudice rimettente, le norme censurate si porrebbero in contrasto, innanzitutto, con gli artt. 2, 13 e 32 Cost., in quanto sarebbe necessario che, in assenza delle *DAT*, la volontà di esercitare il diritto inviolabile e personalissimo di rifiutare le cure, che troverebbe fondamento in tali norme costituzionali, sia ricostruita in modo da salvaguardare la natura soggettiva del diritto medesimo: salvaguardia che sarebbe garantita solo con l'intervento di un soggetto terzo e imparziale quale è il giudice.

Le disposizioni censurate, poi, si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto plurimi profili. Innanzitutto, poiché nell'amministrazione di sostegno, ai sensi dell'art. 411 del codice civile, è necessaria l'autorizzazione del giudice tutelare per il compimento degli atti, attinenti alla sfera patrimoniale, indicati agli artt. 374 e 375 del medesimo codice, sarebbe irragionevole che analoga autorizzazione non sia prevista per il rifiuto delle cure, «sintesi ed espressione dei diritti alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona». In secondo luogo, dal momento che secondo la giurisprudenza è necessaria l'autorizzazione del giudice tutelare perché il rappresentante avanzi la domanda di separazione coniugale, sarebbe costituzionalmente illegittimo che non sia invece previsto l'intervento giudiziale per autorizzare il rifiuto delle cure, del pari atto personalissimo «coinvolgente valori egualmente rilevanti e dalle implicazioni certamente superiori». Infine, sarebbe irragionevole che, se si tratta di soggetti incapaci, non venga apprestata «la più elementare attenzione» per la loro volontà, non prevedendosi meccanismo alcuno di tutela o controllo, quando invece la legge n. 219 del 2017 è tutta fondata «sull'intento di valorizzare ed accordare centralità all[e] manifestazioni di volontà dei singoli», tanto da prevedere formalità e procedure per la loro espressione.

2.- Deve essere preliminarmente dichiarato inammissibile l'intervento delle associazioni Unione Giuristi Cattolici Italiani - Unione Locale di Piacenza e Unione Giuristi Cattolici di Pavia "Beato Contardo Ferrini".



2.1.- Al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono partecipare, secondo quanto previsto dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e dall'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, le parti del giudizio *a quo* e, secondo che sia censurata una norma di legge statale o di legge regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Presidente della Giunta regionale. Il richiamato art. 4 delle Norme integrative prevede, altresì, la possibilità di derogare a tale regola, ferma restando la competenza di questa Corte a giudicare sull'ammissibilità degli interventi di altri soggetti: secondo la costante giurisprudenza, tali interventi sono ammissibili, senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità, soltanto quando i terzi siano «titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura» (*ex plurimis*, sentenze n. 98 e n. 13 del 2019, n. 217, e n. 180 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 213 del 2018).

Nel caso di specie le associazioni intervenienti - le quali hanno, altresì, dedotto questioni di legittimità costituzionale ulteriori rispetto all'ordinanza di rimessione, per ciò solo inammissibili - non possono essere considerate titolari di un tale interesse qualificato, posto che l'odierno giudizio di legittimità costituzionale non è destinato a produrre, nei loro confronti, effetti immediati, neppure indiretti. Esse, infatti, non vantano una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata dalla decisione di questa Corte sulle norme oggetto di censura, ma soltanto un generico interesse connesso al perseguimento dei loro scopi statutari.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, perché il rimettente non avrebbe prospettato «specifiche censure con riguardo a ciascun parametro costituzionale richiamato», con conseguente difetto di motivazione.

3.1.- L'eccezione è palesemente destituita di fondamento.

Il giudice rimettente, evocando a parametro congiuntamente gli artt. 2, 13 e 32 Cost., ha in tutta evidenza ritenuto che l'aggiunta richiesta a questa Corte sarebbe imposta dal combinato disposto di tali norme costituzionali. Del resto, non solo la giurisprudenza di questa Corte ha già riconosciuto che il principio del consenso informato trova fondamento proprio nelle norme costituzionali ora in discorso (sentenza n. 438 del 2008 e ordinanza n. 207 del 2018), ma è la stessa legge n. 219 del 2017 a definirsi funzionale alla tutela del diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona, nel rispetto, tra gli altri, dei principi di cui agli artt. 2, 13 e 32 Cost.

Autonomamente e adeguatamente motivate, poi, sono le censure in riferimento all'art. 3 Cost.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale anche sotto un ulteriore profilo: il giudice rimettente non avrebbe «argomentato in ordine all'impossibilità di dare alle disposizioni impugnate un'interpretazione conforme a Costituzione».

4.1.- L'eccezione non è fondata.

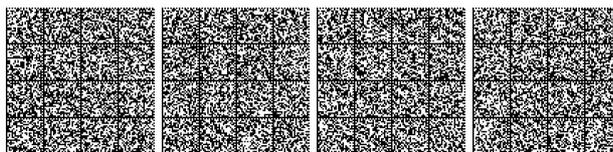
Il giudice tutelare di Pavia si è diffuso ampiamente sull'interpretazione delle disposizioni censurate, soffermandosi in particolare sul significato da attribuire alla locuzione «rifiuto delle cure», la quale ricomprenderebbe, alla luce della *ratio legis* e del diritto costituzionale all'autodeterminazione, anche il rifiuto delle cure necessarie al mantenimento in vita; non solo, il giudice *a quo* ha espressamente escluso di poter interpretare detta locuzione come non comprensiva del rifiuto di tali cure. L'*iter* argomentativo della ordinanza di rimessione si fonda, dunque, su una seria e approfondita attività ermeneutica concernente la disposizione censurata, conclusasi con un'attribuzione a quest'ultima di un significato normativo che al giudice rimettente appare in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

Il giudice *a quo*, dunque, ha implicitamente escluso, all'esito dell'attività interpretativa posta in essere, di poter ricavare dalle disposizioni oggetto di censura norme conformi a Costituzione. Se, poi, l'esito dell'attività esegetica del giudice rimettente sia condivisibile, o no, è profilo che attiene al merito, e non più all'ammissibilità, delle questioni di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 78 e n. 12 del 2019, n. 132 e n. 15 del 2018, n. 69, n. 53 e n. 42 del 2017, n. 221 del 2015).

5.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

Il giudice tutelare rimettente (legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale: da ultimo, sentenza n. 258 del 2017) impernia i dubbi di costituzionalità sul seguente assunto: in ragione di quanto previsto dalle disposizioni censurate, l'amministratore di sostegno, al quale, in assenza delle DAT, sia stata affidata la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, ha per ciò solo, sempre e comunque, anche il potere di rifiutare i trattamenti sanitari necessari alla sopravvivenza del beneficiario, senza che il giudice tutelare possa diversamente decidere e senza bisogno di un'autorizzazione di quest'ultimo per manifestare al medico il rifiuto delle cure.

Si tratta di un presupposto interpretativo erroneo.



5.1.- Deve innanzitutto osservarsi che la legge n. 219 del 2017, come si evince sin dal suo titolo, dà attuazione al principio del consenso informato nell'ambito della «relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico» (art. 1, comma 2).

Per quanto qui rileva, il principio - previsto da plurime norme internazionali pattizie, oltre che dall'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e da diverse leggi nazionali che disciplinano specifiche attività mediche - ha fondamento costituzionale negli artt. 2, 13 e 32 Cost. e svolge la «funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute, in quanto, se è vero che ogni individuo ha il diritto di essere curato, egli ha, altresì, il diritto di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative» (sentenza n. 438 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 253 del 2009 e ordinanza n. 207 del 2018). In attuazione delle norme costituzionali, la legge n. 219 del 2017, pertanto, dopo aver sancito che «nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge» (art. 1, comma 1), promuove e valorizza la relazione di cura e fiducia tra medico e paziente che proprio sul consenso informato deve basarsi (art. 1, comma 2), esplicita le informazioni che il paziente ha diritto di ricevere (art. 1, comma 3), stabilisce le modalità di espressione del consenso e del rifiuto di qualsivoglia trattamento sanitario, anche (ma non solo) necessario alla sopravvivenza (art. 1, commi 4 e 5), prevede l'obbligo per il medico di rispettare la volontà espressa dal paziente (art. 1, comma 6).

La legge n. 219 del 2017 ha poi introdotto, ovviamente in correlazione al diritto all'autodeterminazione in ambito terapeutico, l'istituto delle DAT, prevedendo che ogni persona maggiorenne e capace di intendere e di volere, in previsione di un'eventuale futura incapacità di determinarsi, possa esprimere le proprie volontà in materia di trattamenti sanitari, nonché il consenso o il rifiuto rispetto ad accertamenti diagnostici o scelte terapeutiche e a singoli trattamenti sanitari, a tale scopo indicando un «fiduciario», che faccia le sue veci e la rappresenti nelle relazioni con il medico e con le strutture sanitarie (art. 4, comma 1). Il medico è tenuto al rispetto delle DAT (che devono essere redatte secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 6), potendo egli disattenderle, in accordo con il fiduciario, soltanto «qualora esse appaiano palesemente incongrue o non corrispondenti alla condizione clinica attuale del paziente ovvero sussistano terapie non prevedibili all'atto della sottoscrizione, capaci di offrire concrete possibilità di miglioramento delle condizioni di vita» (art. 4, comma 5).

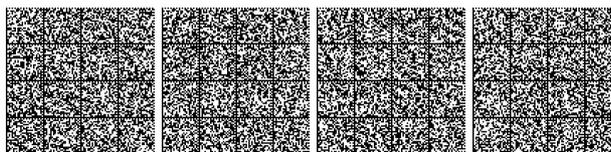
5.1.1.- L'art. 3 della legge n. 219 del 2017 reca la disciplina - concernente tanto il consenso informato quanto le DAT - applicabile nel caso in cui il paziente sia non una persona (pienamente) capace di agire (art. 1, comma 5), ma una persona minore di età, interdetta, inabilitata o beneficiaria di amministrazione di sostegno.

Le norme oggetto del presente giudizio di costituzionalità regolano, in particolare, quest'ultimo caso, stabilendo, da un lato, che, quando la nomina dell'amministratore di sostegno prevede l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, «il consenso informato è espresso o rifiutato anche dall'amministratore di sostegno ovvero solo da quest'ultimo, tenendo conto della volontà del beneficiario, in relazione al suo grado di capacità di intendere e di volere» (art. 3, comma 4); dall'altro, che, qualora non vi siano DAT, se l'amministratore di sostegno rifiuta le cure e il medico le reputa invece appropriate e necessarie, la decisione è rimessa al giudice tutelare, su ricorso dei soggetti legittimati a proporlo (art. 3, comma 5). Le norme censurate, dunque, sono volte a disciplinare casi particolari di espressione o di rifiuto del consenso informato, anche - ma non soltanto - laddove questo riguardi trattamenti sanitari necessari alla sopravvivenza.

Contrariamente a quanto sostenuto dal giudice rimettente, però, esse non hanno disciplinato «le modalità di conferimento, all'amministratore di sostegno, e di conseguente esercizio dei poteri in ambito sanitario», le quali, invece, restano regolate dagli artt. 404 e seguenti cod. civ., come introdotti dalla legge 9 gennaio 2004, n. 6 (Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizioni e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali). Le norme oggetto dell'odierno sindacato di questa Corte, altrimenti detto, non disciplinano l'istituto dell'amministrazione di sostegno, ma regolano il caso in cui essa sia stata disposta per proteggere una persona che è sottoposta, o potrebbe essere sottoposta, a trattamenti sanitari e che, pertanto, deve esprimere o no il consenso informato a detti trattamenti.

L'esegesi dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 219 del 2017 deve essere condotta, pertanto, alla luce dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, richiamato dalle norme censurate: segnatamente, è in base alla disciplina codicistica che devono essere individuati i poteri spettanti al giudice tutelare al momento della nomina dell'amministratore di sostegno, i quali non sono affatto contemplati dalla richiamata legge n. 219 del 2017.

5.2.- Questa Corte, già all'indomani della legge n. 6 del 2004, rilevò che «l'ambito dei poteri dell'amministratore [è] puntualmente correlato alle caratteristiche del caso concreto» (sentenze n. 51 del 2010 e n. 440 del 2005), secondo quanto previsto dal giudice tutelare nel provvedimento di nomina, che deve contenere, tra le altre indicazioni, quelle



concernenti l'oggetto dell'incarico e gli atti che l'amministratore di sostegno ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario (art. 405, quinto comma, numero 3, cod. civ.), nonché la periodicità con cui l'amministratore di sostegno deve riferire al giudice circa l'attività svolta e le condizioni di vita personale e sociale del beneficiario (art. 405, quinto comma, numero 6, cod. civ.).

Più di recente, anche sulla scia dell'interpretazione e dell'applicazione dell'amministrazione di sostegno da parte della giurisprudenza di legittimità, questa Corte ha osservato che tale istituto «si presenta come uno strumento volto a proteggere senza mortificare la persona affetta da una disabilità, che può essere di qualunque tipo e gravità (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 27 settembre 2017, n. 22602)» (sentenza n. 114 del 2019). Esso consente al giudice tutelare «di adeguare la misura alla situazione concreta della persona e di variarla nel tempo, in modo tale da assicurare all'amministrato la massima tutela possibile a fronte del minor sacrificio della sua capacità di autodeterminazione (in questo senso, Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 11 maggio 2017, n. 11536; 26 ottobre 2011, n. 22332; 29 novembre 2006, n. 25366 e 12 giugno 2006, n. 13584; ma si veda anche Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 11 settembre 2015, n. 17962)» (sentenza n. 114 del 2019).

L'amministrazione di sostegno è, insomma, un istituto duttile, che, proprio in ragione di ciò, può essere plasmato dal giudice sulle necessità del beneficiario, anche grazie all'agilità della relativa procedura applicativa (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 11 settembre 2015, n. 17962; 26 ottobre 2011, n. 22332; 1° marzo 2010, n. 4866; 29 novembre 2006, n. 25366 e 12 giugno 2006, n. 13584). Con il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno, difatti, il giudice tutelare «si limita, in via di principio, a individuare gli atti in relazione ai quali ne ritiene necessario l'intervento» (sentenza n. 114 del 2019), perché è chiamato ad affidargli, nell'interesse del beneficiario, i necessari strumenti di sostegno con riferimento alle sole categorie di atti al cui compimento quest'ultimo sia ritenuto inidoneo (Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 29 novembre 2006, n. 25366).

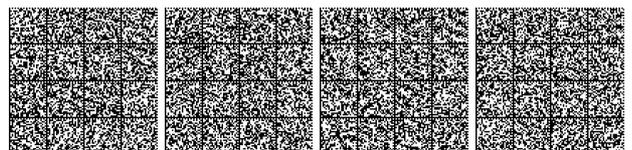
Attribuendo al giudice tutelare il compito di modellare l'amministrazione di sostegno in relazione allo stato personale e alle condizioni di vita del beneficiario, il legislatore ha inteso limitare «nella minore misura possibile» (sentenza n. 440 del 2005) la capacità di agire della persona disabile: il che marca nettamente la differenza con i tradizionali istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, la cui applicazione attribuisce al soggetto uno status di incapacità, più o meno estesa, connessa a rigide conseguenze legislative predeterminate. Il maggior rispetto dell'autonomia e della dignità della persona disabile assicurata dall'amministrazione di sostegno è alla base di quelle recenti decisioni, anche di questa Corte, che hanno escluso si estendano a tali soggetti - in ragione d'una generalizzata applicazione, in via analogica, delle limitazioni dettate per l'interdetto o l'inabilitato - i divieti di contrarre matrimonio (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 11 maggio 2017, n. 11536) o di donare (sentenza n. 114 del 2019; Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 21 maggio 2018, n. 12460): il beneficiario di amministrazione di sostegno può sì essere privato della capacità di porre in essere tali atti personalissimi, quando ciò risponda alla tutela di suoi interessi, ma sempre che ciò sia espressamente disposto dal giudice tutelare - nel provvedimento di apertura dell'amministrazione di sostegno o anche in una sua successiva revisione - con esplicita clausola ai sensi dell'art. 411, quarto comma, cod. civ.

È fuor di dubbio, infine, che possa ricorrersi all'amministrazione di sostegno anche laddove sussistano soltanto esigenze di «cura della persona» - come d'altra parte recitano gli artt. 405, quarto comma, e 408, primo comma, cod. civ. - in quanto esso non è istituto finalizzato esclusivamente ad assicurare tutela agli interessi patrimoniali del beneficiario, ma è volto, più in generale, a soddisfarne i «bisogni» e le «aspirazioni» (art. 410, primo comma, cod. civ.), così garantendo adeguata protezione alle persone fragili, in relazione alle effettive esigenze di ciascuna (Corte di cassazione, sesta sezione civile, ordinanza 26 luglio 2018, n. 19866; sul ricorso all'amministrazione di sostegno per l'esercizio di scelte connesse al diritto alla salute, anche Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza 15 maggio 2019, n. 12998).

5.3.- La ricostruzione del quadro normativo concernente l'amministrazione di sostegno, anche alla luce degli approdi della giurisprudenza di questa Corte e della Corte di cassazione, rivela l'erroneità del presupposto interpretativo su cui si fondano le questioni di legittimità costituzionale proposte dal giudice tutelare di Pavia.

Contrariamente a quanto ritenuto dal giudice rimettente, le norme censurate non attribuiscono *ex lege* a ogni amministratore di sostegno che abbia la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario anche il potere di esprimere o no il consenso informato ai trattamenti sanitari di sostegno vitale.

Nella logica del sistema dell'amministrazione di sostegno è il giudice tutelare che, con il decreto di nomina, individua l'oggetto dell'incarico e gli atti che l'amministratore ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario. Spetta al giudice, pertanto, il compito di individuare e circoscrivere i poteri dell'amministratore, anche in ambito sanitario, nell'ottica di apprestare misure volte a garantire la migliore tutela della salute del beneficiario, tenendone pur sempre in conto la volontà, come espressamente prevede l'art. 3, comma 4, della legge n. 219 del 2017. Tali misure di tutela, peraltro, non possono non essere dettate in base alle circostanze del caso di specie e, dunque, alla luce delle concrete condizioni di salute del beneficiario, dovendo il giudice tutelare affidare all'amministratore di sostegno poteri



volti a prendersi cura del disabile, più o meno ampi in considerazione dello stato di salute in cui, al momento del conferimento dei poteri, questi versa. La specifica valutazione del quadro clinico della persona, nell'ottica dell'attribuzione all'amministratore di poteri in ambito sanitario, tanto più deve essere effettuata allorché, in ragione della patologia riscontrata, potrebbe manifestarsi l'esigenza di prestare il consenso o il diniego a trattamenti sanitari di sostegno vitale: in tali casi, infatti, viene a incidersi profondamente su «diritti soggettivi personalissimi» (Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 7 giugno 2017, n. 14158; più di recente, anche Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza 15 maggio 2019, n. 12998), sicché la decisione del giudice circa il conferimento o no del potere di rifiutare tali cure non può non essere presa alla luce delle circostanze concrete, con riguardo allo stato di salute del disabile in quel dato momento considerato.

La *ratio* dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, pertanto, richiede al giudice tutelare di modellare, anche in ambito sanitario, i poteri dell'amministratore sulle necessità concrete del beneficiario, stabilendone volta a volta l'estensione nel solo interesse del disabile. L'adattamento dell'amministrazione di sostegno alle esigenze di ciascun beneficiario è, poi, ulteriormente garantito dalla possibilità di modificare i poteri conferiti all'amministratore anche in un momento successivo alla nomina, tenendo conto, ove mutassero le condizioni di salute, delle sopravvenute esigenze del disabile: il giudice tutelare, infatti, deve essere periodicamente aggiornato dall'amministratore circa le condizioni di vita personale e sociale del beneficiario (art. 405, quinto comma, numero 6, cod. civ.), può modificare o integrare, anche d'ufficio, le decisioni assunte nel decreto di nomina (art. 407, quarto comma, cod. civ.), può essere chiamato a prendere gli opportuni provvedimenti - su ricorso del beneficiario, del pubblico ministero o degli altri soggetti di cui all'art. 406 cod. civ. - in caso di contrasto, di scelte o di atti dannosi ovvero di negligenza dell'amministratore nel perseguire l'interesse o nel soddisfare i bisogni o le richieste della persona disabile (art. 410, secondo comma, cod. civ.).

5.3.1.- L'esegesi dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 219 del 2017, tenuto conto dei principi che conformano l'amministrazione di sostegno, porta allora conclusivamente a negare che il conferimento della rappresentanza esclusiva in ambito sanitario rechi con sé, anche e necessariamente, il potere di rifiutare i trattamenti sanitari necessari al mantenimento in vita. Le norme censurate si limitano a disciplinare il caso in cui l'amministratore di sostegno abbia ricevuto anche tale potere: spetta al giudice tutelare, tuttavia, attribuirglielo in occasione della nomina - laddove in concreto già ne ricorra l'esigenza, perché le condizioni di salute del beneficiario sono tali da rendere necessaria una decisione sul prestare o no il consenso a trattamenti sanitari di sostegno vitale - o successivamente, allorché il decorso della patologia del beneficiario specificamente lo richieda.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento delle associazioni Unione Giuristi Cattolici Italiani - Unione Locale di Piacenza e Unione Giuristi Cattolici di Pavia "Beato Contardo Ferrini";

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione, dal giudice tutelare del Tribunale ordinario di Pavia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

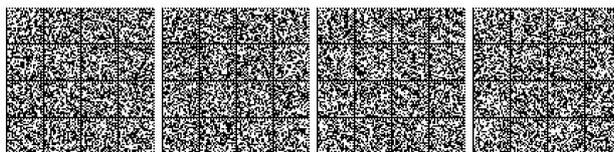
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 145

Ordinanza 23 maggio - 13 giugno 2019

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Correzione di omissione materiale contenuta nella sentenza n. 43 del 23 gennaio - 8 marzo 2019.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'omissione materiale contenuta nella sentenza n. 43 del 23 gennaio-8 marzo 2019.

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Considerato che nella sentenza n. 43 del 2019, al quarto capoverso del punto 2.2. del Considerato in diritto, dopo le parole «(secondo comma),» e prima delle parole «è rappresentato e difeso» sono omesse le parole «e che il Governo», che devono essere aggiunte al testo.

Ravvisata la necessità di correggere tale omissione materiale.

Visto l'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 43 del 2019 sia corretta la seguente omissione materiale: al quarto capoverso del punto 2.2. del Considerato in diritto, le parole «e che il Governo» siano aggiunte dopo le parole «(secondo comma),» e prima delle parole «è rappresentato e difeso».

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

F.to:

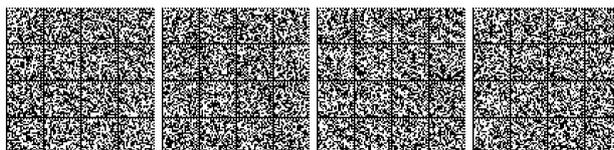
Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

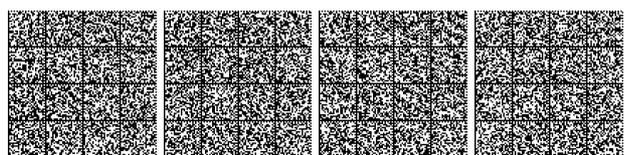
Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190145





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 54

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 maggio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2019 - Utilizzo di personale per attività di controllo del patrimonio faunistico.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di demanio marittimo - Agevolazioni in favore di strutture marina resort e dedicate alla nautica da diporto.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni sul personale impiegato in attività socialmente utili (ASU) presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana - Disposizioni sul personale impiegato nel servizio antincendio boschivo - Modifiche all'art. 3 della legge regionale n. 27 del 2016 in materia di stabilizzazione del personale precario - Previsione del passaggio di personale dipendente a tempo determinato di enti territoriali alla società regionale Resais s.p.a.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2019 - Fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti.

Impiego pubblico - Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di stabilizzazione del personale della sanità penitenziaria.

– Legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. legge di stabilità regionale), artt. 11, 14, 22, commi 2 e 3, 23, 24, 25, 26, comma 2, 31 e 33.

Ricorso *ex art. 127* Costituzione per la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (Codice fiscale n. 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12; ricorrente;

Contro Regione Sicilia in persona del Presidente *pro tempore*, dott. Nello Musumeci, con sede in Palermo, piazza Indipendenza, n. 21 resistente;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Sicilia n. 1 del 22 febbraio 2019, pubblicata nel B.U.R. n. 9 del 26 febbraio 2019, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019.

Legge di stabilità regionale».

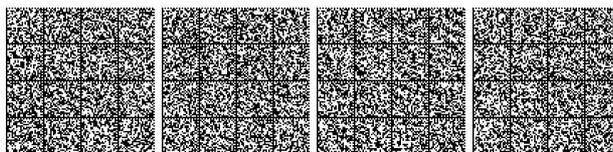
La legge della Regione Sicilia 22 febbraio 2019, n. 1, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale», è censurabile in alcune sue disposizioni, in quanto viola i principi di cui agli articoli 3, 51, comma 1, 81, 97, comma 4, e 117, commi 2, lettera l e s) e 3 della Costituzione per i seguenti:

MOTIVI

La legge indicata in epigrafe ha carattere eterogeneo; per tale ragione si indicheranno le specifiche disposizioni che appaiono adottate in violazione dei precetti costituzionali sopra indicati.

Art. 33, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Preliminarmente si evidenzia che la vigente normativa in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio è contenuta nella legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, concernente «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatoria», ritenuta dalla Corte costituzionale disciplina recante, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (Corte Cost. n. 233/2010).



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

Ciò posto, l'esame, in punto di legittimità costituzionale, della norma regionale che si contesta impone una preliminare ricostruzione delle previsioni legislative statali suscettibili di assumere in materia la valenza di parametri interposti, in quanto espressione della competenza esclusiva dello Stato a porre standard uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non derogabili *in pejus* dalle regioni.

In questa prospettiva, occorre tener conto, anzitutto, dell'art. 19, comma 2 della suddetta legge n. 157 del 1992, il quale intesta alle regioni il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia.

Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante metodi ecologici su parere dell'istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi: ISPRA). Solo laddove ISPRA verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento, i quali devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, che potranno a propria volta avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché provvisti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite della stessa licenza.

Nell'ambito di tale cornice normativa primaria statale, l'art. 33 della legge in parola, sotto la rubrica «Utilizzo personale per attività di controllo faunistico», al comma 4 dell'art. 1 della legge regionale 11 agosto 2015, n. 18, dopo le parole «legge 11 febbraio 1992, n. 157», aggiunge la seguente previsione: «e all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394». Quest'ultima disposizione stabilisce, al comma 6, che: «6. Nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente».

La disposizione regionale in parola, attraverso il testuale richiamo all'art. 22 della legge n. 394 del 1991, prevede, al ritenuto fine di ricomporre gli squilibri ecologici, la possibilità che all'interno delle aree protette i prelievi e gli abbattimenti faunistici siano effettuati dal personale dipendente dall'organismo di gestione del parco o da persone da esso autorizzate, scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco.

La precedente legge regionale n. 18 dell'11 agosto 2015 (che viene modificata con la norma che qui si impugna), recante «Norme in materia di gestione del patrimonio faunistico allo stato di naturalità» (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale Reg. Sic.* 28 agosto 2015, n. 35), era intervenuta a disciplinare il controllo della fauna sull'intero territorio regionale, fissando i seguenti punti salienti:

per le aree naturali protette, la competenza all'attuazione dei piani di controllo è correttamente affidata agli enti gestori (comma 4 dell'art. 1);

per il rimanente territorio regionale (al di fuori quindi delle aree naturali protette) la competenza è attribuita alle ripartizioni faunistico-venatorie competenti per territorio, che sono degli uffici della regione (comma 9 dell'art. 1);

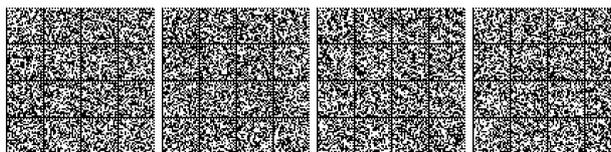
soggetti da utilizzare in entrambe le fattispecie (comma 4 dell'art. 1) risultano essere esclusivamente il personale dell'ente e quelli previsti dall'art. 19 della legge n. 157 dell'11 febbraio 1992.

Prima, quindi, della modifica recata dall'art. 33 della legge di cui trattasi, nella Regione siciliana l'unico personale che poteva essere destinato al controllo del patrimonio faunistico era quello previsto dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992, con la differenza che nelle aree protette provvedevano gli enti gestori, mentre nel rimanente territorio (comprese le aree precluse a fini venatori) le ripartizioni faunistico venatorie.

Con l'art. 33, quindi, modificando il comma 4 dell'art. 1 della preesistente legge regionale n. 18 del 2015, si consente di utilizzare sull'intero territorio regionale (ed anche da parte delle ripartizioni faunistico venatorie) il personale previsto dall'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che riguarda solo le aree naturali protette.

Al riguardo, occorre tenere presente che, a livello nazionale e per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, il controllo della fauna è sottoposto al rispetto di rigorose disposizioni statali non derogabili dal legislatore regionale, le quali, in particolare, prevedono rigorose distinzioni per l'utilizzo del personale per il controllo venatorio e gli abbattimenti, tenuto conto, nello specifico:

che in tutto il territorio diverso dalle aree naturali protette, ai sensi del comma 2 dell'art. 19 della legge 157/1992, operano esclusivamente le «guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio»;



che nelle aree naturali protette, ai sensi del comma 22 della legge n. 394/1991, i controlli devono essere attuati esclusivamente dal personale dipendente dall'ente gestore o da persone da esso autorizzate;

che ai sensi dell'art. 2 comma 33 della legge 9 dicembre 1998, n. 426 (che ha modificato il comma 22 della legge n. 394/1991) le persone autorizzate dall'ente gestore vanno scelte «con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco».

Ciò posto, non appare chiaro, dunque, se il richiamo operato dall'art. 33 vada riferito al (solo) testo dell'originario art. 22 della legge n. 394/1991 (come recita testualmente la norma regionale) o debba riferirsi anche alla modifica successiva dell'art. 22 operata dall'art. 2 comma 33 della legge n. 426/1998: ciò in quanto non è precisato dalla legge regionale se il recepimento delle norme nazionali abbia carattere statico e recepimento dinamico.

Da siffatta ricostruzione del quadro normativo di riferimento possono discendere due distinte prospettazioni:

1) ove l'art. 33 della legge regionale n. 1 del 2019 si riferisca solo al testo originario dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991, la censura che si muove è quella che l'art. 33 della legge regionale n. 1 del 2019, prevedendo per il controllo della fauna quanto disposto dall'art. 22 della legge n. 394/1991, in ragione dell'applicazione delle suddette norme al resto del territorio regionale da parte delle ripartizioni faunistico venatorie (comma 9 dell'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015) consentirebbe a queste di utilizzare il personale degli enti gestori delle aree naturali protette al di fuori delle aree stesse da cui dipende e, soprattutto, consentirebbe alle ripartizioni faunistico venatorie di individuare (ulteriori) personale da autorizzarsi al di fuori di quanto tassativamente previsto dall'art. 19 della legge n. 157/1992.

2) ove l'art. 33 della legge regionale n. 1 del 2019 si riferisca al testo dell'art. 22 della legge n. 394/1991, come modificato dalla legge 426/1998, ritiene l'intestata Presidenza che l'art. 33 della legge regionale n. 1 del 2019, prevedendo per il controllo della fauna quanto disposto dall'art. 22 della legge n. 394/1991 come modificato dall'art. 2 comma 33 della legge n. 426/1998, in ragione dell'applicazione delle suddette norme al resto del territorio regionale da parte delle ripartizioni faunistico venatorie (comma 9 dell'art. 1 della legge regionale n. 18/2015) consentirebbe di utilizzare anche i cacciatori nel controllo della fauna nel rimanente territorio regionale e nelle aree interdette dalla normativa venatoria (oasi, zone di ripopolamento e cattura, demani forestali, ecc.) al di fuori di quanto previsto tassativamente dall'art. 19 della legge n. 157/1992.

Per altro verso, si osserva altresì che, essendo unica per l'intero territorio regionale la disposizione che individua il personale da utilizzare nelle attività di controllo della fauna (art. 1, comma 4, legge regionale n. 18 del 2015, come integrato dall'art. 33 della legge regionale n. 1 del 2019) sia nelle aree protette (a cura dell'ente gestore ai sensi del comma 4 dell'art. 1 della legge regionale n. 18/2015), sia nel rimanente territorio regionale (a cura delle ripartizioni faunistico venatorie ai sensi del comma 9 dell'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015), la norma è affetta da irragionevolezza e profili di incostituzionalità in riferimento alle disposizioni nazionali che distinguono rigorosamente i soggetti che possono essere utilizzati nelle attività di controllo nelle aree protette rispetto al resto del territorio e viola altresì i canoni che presiedono alla corretta legiferazione, ponendosi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, atteso che non si comprende se l'art. 33 della legge regionale n. 1 del 2019 si riferisca al testo originario dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991 o a quello successivamente modificato dall'art. 2, comma 33 della legge n. 426 del 1998 e come possa applicarsi il criterio di «cacciatori residenti nel territorio del parco» al rimanente territorio regionale.

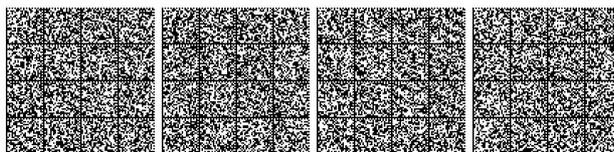
In entrambi i casi, chiaramente con maggiore gravità per il secondo scenario (ossia riferimento all'art. 22 della legge n. 394 del 1991 come modificato dall'art. 2 comma 33 della legge n. 426 del 1998), si amplierebbe la platea dei soggetti (arrivando a prevedere i cacciatori) che potrebbero essere utilizzati nelle attività di controllo della fauna, in violazione delle rigide disposizioni dettate dal legislatore nazionale che rappresentano il nucleo minimo di tutela, non derogabile *in pejus* dal legislatore regionale.

È incontestabile, *ex facto*, che i cacciatori non possono essere utilizzati nelle attività di controllo della fauna selvatica sull'intero territorio regionale e nelle aree precluse dalla normativa venatoria, oltre alle aree naturali protette.

Univoca e rigorosa è stata in questi anni l'azione del Governo volta alla declaratoria di incostituzionalità di disposizioni simili contenute in altre leggi regionali.

È sufficiente fare riferimento al ricorso del Presidente del Consiglio del 3 marzo 2016 contro la legge regionale della Liguria n. 29/2015, definito con la sentenza n. 139/2017.

Da tanto discende che l'illegittimità della norma regionale in questione e, soprattutto, il pregiudizio per la corretta gestione del patrimonio faunistico regionale al di fuori del rigoroso quadro definito dallo Stato e dalla Corte costituzionale, risiedono nel fatto che dal combinato disposto della preesistente legge regionale n. 18 del 2015 e dell'integrazione di cui all'art. 33 della legge regionale n. 1 del 2019 è possibile applicare l'art. 22 della legge 394 del 1991 anche nei Siti Natura 2000 (SIC, ZPS e ZSC al di fuori delle aree protette) e con particolare pregiudizio per quelli sottoposti a divieto di caccia dal vigente Piano Regionale Faunistico Venatorio.



In particolare, ai sensi del comma 9 dell'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015, le ripartizioni faunistico venatorie applicano il comma 4 dell'art. 1 della medesima legge regionale (come integrato dall'art. 33 della legge regionale n. 1 del 2019) e quindi possono applicare l'introdotta art. 22 della legge n. 394/1991 in aree diverse dalle aree protette e, quindi, anche nei Siti Natura 2000 (SIC, ZPS e ZSC) ed in particolare anche in quelli sottratti alla caccia dal piano regionale faunistico venatorio, in violazione delle tassative disposizioni dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 sul controllo della fauna selvatica al di fuori delle aree protette (diversamente disciplinato proprio dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991).

A tal riguardo si rileva che la materia del controllo venatorio è stato oggetto di disciplina da parte del legislatore statale con la suddetta, successiva, legge n. 157 del 1992 — qualificabile, secondo giurisprudenza costituzionale, come norma fondamentale di riforma economico-sociale — la quale, all'art. 19, comma 2, fornisce un'elencazione dei soggetti ad esso deputati, definita dalla Corte costituzionale tassativa, oltre che vincolante per le Regioni, in quanto espressione della competenza esclusiva dello Stato sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; di talché una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (sent. n. 139/2017 e, da ultimo, sentenza n. 217/2018). La Consulta ha avuto altresì modo di rilevare che la suddetta disposizione primaria statale non attiene alla caccia, poiché disciplina un'attività, il controllo faunistico, che non è svolta per fini venatori, ma a fini di tutela dell'ecosistema (sentenza n. 392 del 2005), com'è dimostrato dal fatto che è presa in considerazione dalla norma statale solo come *extrema ratio*, ove i metodi ecologici non risultino efficaci.

Nella parte in cui, dunque, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 ha introdotto un elenco tassativo di soggetti autorizzati al controllo venatorio in cui non sono compresi i cacciatori che non siano proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani medesimi, essa mira a «evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di selezione biologica, di proiezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive» (sent. n. 392 del 2005), in linea, peraltro, con la più rigorosa normativa europea in tema di protezione delle specie selvatiche (direttiva 74/409/CEE del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

Pertanto, la norma regionale della Sicilia, nella parte in cui estende, secondo la modifica apportata al comma 4 dell'articolo 1 della legge regionale 11 agosto 2015, n. 18, il novero dei soggetti autorizzati al controllo faunistico ai cacciatori, viola la sfera di competenza statale alterando, altresì, il contemperamento di interessi delineato dal legislatore nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che, nella parte in cui disciplina i poteri regionali di controllo faunistico, realizza uno standard minimo uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rappresentando un limite invalicabile anche per l'autonomia regionale (Corte Cost. sentenza n. 44/2012).

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurounitario e statale in cui si colloca la tutela delle specie oggetto della disposizione censurata, si rileva il contrasto della norma regionale con il secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost., poiché tendente a ridurre in *ipso* il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in riferimento all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, nonché con il parametro di ragionevolezza della legislazione desumibile dall'art. 3 Cost.

Profili di incostituzionalità presentano gli articoli 24 e 25.

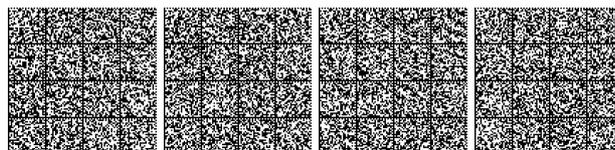
L'art. 24 stabilisce:

una disciplina transitoria, a livello regionale «nelle more del recepimento delle disposizioni di cui all'art. 1, commi da 675 a 684, della legge 30 dicembre 2018, n. 145», per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime, fissandone modalità, termini, casi di revoca (comma 1, lettera a);

l'utilizzo di procedure amministrative semplificate per il «rilascio di autorizzazioni di durata breve per l'occupazione e l'uso di limitate porzioni di aree demaniali marittime e di specchi acquei, comunque non superiori a complessivi metri quadrati mille e per un periodo massimo di novanta giorni, non prorogabili e non riproponibili nello stesso anno solare, allo scopo di svolgere attività turistico ricreative, commerciali o sportive, anche attraverso la collocazione di manufatti, purché precari e facilmente amovibili» (comma 1, lettera b), demandando, per tali fattispecie, a un decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente la disciplina concernente le modalità di presentazione delle richieste e le procedure amministrative, nonché le modalità per il rilascio della concessione (comma 2).

L'art. 25 prevede che:

«1. Ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, le prestazioni delle strutture di marina resort sono assimilate a quelle delle strutture ricettive all'aria aperta e pertanto sono soggette all'applicazione del tributo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 e successive modifiche ed integrazioni, nella medesima misura come determinata ai sensi della Tabella A, parte III, n. 120 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972.



2. Le strutture dedicate alla nautica da diporto, che rientrano nella categoria degli imbullonati ai sensi dell'art. 1, comma 21, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sono escluse dal calcolo della rendita catastale. La disposizione di cui al presente comma non comporta minori entrate per il bilancio della Regione.»

Preme evidenziare, in via preliminare, che i commi da 675 a 684 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», delineano un'articolata procedura per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime, che prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ne fissi i termini e le modalità, nonché successive attività di implementazione da parte delle Amministrazioni competenti, tra cui una consultazione pubblica al termine della quale saranno assegnate le aree concedibili che attualmente non sono date in concessione.

In particolare, il comma 675 dispone l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissi i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime. La finalità indicata nella norma è quella di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dovrà essere adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro per le politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro degli affari europei, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

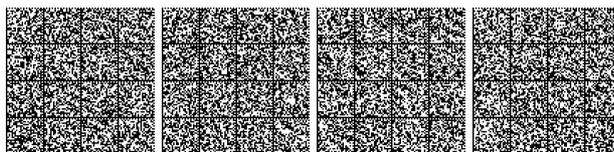
Si ricorda che sulla materia delle concessioni demaniali marittime interviene anche il comma 246, che consente ai titolari di concessioni demaniali marittime e punti di approdo con finalità turistico ricreative di mantenere installati i manufatti amovibili fino al 31 dicembre 2020 data di scadenza della proroga delle concessioni in essere al 31 dicembre 2015 — nelle more del riordino della materia.

Il comma 676 definisce più in dettaglio i contenuti del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che dovrà stabilire le condizioni e le modalità per procedere:

- a) alla ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo;
- b) all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili;
- c) all'individuazione della tipologia e numero di imprese concessionarie e sub-concessionarie;
- d) alla ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento connesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni;
- e) all'approvazione dei metodi, indirizzi generali e criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri di cui all'art. 89, primo comma, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Il comma 677 prevede inoltre che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri contenga altresì i criteri per strutturare:

- a) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico-privato, atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione del demanio marittimo, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di: sostenibilità ambientale; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi, accessibilità; qualità e modernizzazione delle infrastrutture; tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge;
- b) un sistema di rating ditali imprese e della qualità balneare;
- c) la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo contenute nel Codice della navigazione o in leggi speciali in materia;
- d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'art. 37, primo comma, del Codice della Navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità e tenuto conto, in termini di premialità, dell'idonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione.
- e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali a carico dei concessionari, che tenga conto delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze, della valenza turistica.



In base al comma 678, le amministrazioni competenti per materia, che saranno individuate nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dovranno provvedere entro due anni dall'adozione del decreto, ciascuna per la propria competenza, all'esecuzione delle attività indicate nei due precedenti commi. Sulla base delle risultanze di tali lavori svolti sarà avviata una procedura di consultazione pubblica, nel rispetto dei principi e delle previsioni della legge n. 241 del 1990, sulle priorità e modalità di azione e intervento per la valorizzazione turistica delle aree insistenti sul demanio marittimo che dovrà concludersi nel termine massimo di centottanta giorni dalla data di conclusione dei lavori da parte delle Amministrazioni (comma 679).

Tanto premesso, in disparte la circostanza (sulla quale preme comunque richiamare l'attenzione) che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo delle specifiche previsioni della legge di Bilancio 2019, è in corso di avanzata definizione, si rileva che le richiamate previsioni regionali, sovrapponendosi alla predetta disciplina statale emanata in materia, dalla quale con ogni evidenza si discostano sostanzialmente, generano dubbi interpretativi e incertezze riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili e presentano significativi profili di incostituzionalità.

Al riguardo si sottolinea il consolidato orientamento della Corte costituzionale secondo il quale i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo appartengono ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «tutela della concorrenza», nella quale le pur concorrenti competenze regionali trovano «un limite insuperabile» (cfr. da ultimo, sentenza n. 221 del 2018 e sentenza n. 1 del 2019) e dall'art. 97, primo comma, Cost. (principio di buon andamento dell'amministrazione), laddove si censura per le richiamate disposizioni la sovrapposizione alla disciplina statale emanata in materia e la conseguente incertezza riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili (statali o regionali).

Evidenti, dunque, sono i profili di censura delle disposizioni citate.

Articoli 11, 14, 22, commi 2 e 3, e 23.

Ad analoghe censure sono soggette le disposizioni in questione, tutte in materia di personale.

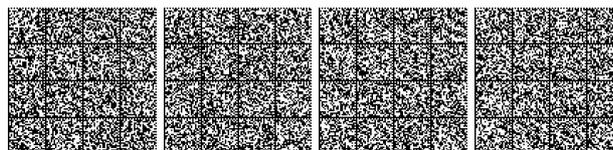
L'art. 11 della legge regionale in esame (Personale ASU Assessorato Beni Culturali) stabilisce che: «Al fine di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana i soggetti di cui all'art. 1 della legge regionale 5 novembre 2001, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni, utilizzati fino alla data di entrata in vigore della presente legge in tali uffici, transitano in utilizzazione presso gli stessi».

L'art. 14, pur nella genericità del testo normativo, dispone che personale forestale possa essere utilizzato con un inquadramento riservato.

Tale pare l'unico senso logico attribuibile alla disposizione, che letteralmente prevede che tale personale «è mantenuto nelle medesime mansioni»; ciò in mancanza di qualsiasi termine finale e senza alcuna limitazione numerica.

Quanto all'art. 22, comma 2, si osserva che dal quadro normativo di riferimento (art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 75/2017, art. 3 della legge regionale siciliana n. 27 del 2016 e art. 26, comma 6 della legge regionale siciliana n. 8 del 2018) emerge una contrapposizione tra la disciplina di cui all'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 (che prevede, nelle procedure di stabilizzazione, la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno) e quella contenuta nell'art. 22, secondo comma, della legge regionale all'esame, laddove si prevede che le procedure di cui all'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 27 del 2016 e di cui all'art. 26, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2018 sono da intendere come procedure di stabilizzazione del personale precario «interamente riservate» a detto personale.

Si evidenzia che, in proposito, con deliberazione n. 28/2019, la Corte dei Conti, Sezione di Controllo per la Regione siciliana, chiamata a pronunciarsi sulla corretta interpretazione degli articoli 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, 3, comma 6, della legge regionale n. 27 del 2016 e 26, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2018, ha avuto modo di precisare quanto segue: «[...] il Collegio non ravvisa alcuna antinomia tra la norma di cui all'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, che prevede la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, in relazione alla disposizione recata dall'art. 26, comma 6 della legge regionale n. 8 del 2018, che introduce la possibilità di stabilizzare il personale precario mediante concorsi «interamente riservati». Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, infatti, è immediatamente applicabile in Sicilia, da una parte perché introduce disposizioni attinenti l'ordinamento civile sottratte alla potestà legislativa delle regioni e, dall'altra, in quanto contiene norme in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (Sentenze n. 310 del 2011, n. 18 e n. 277 del 2013) e, come tali, non possono essere derogati da norme regionali. In tal senso, peraltro, è intervenuta anche la circolare n. 16042 del 5 novembre 2018 dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica. La disposizione di cui all'art. 26, comma 6 della legge regionale n. 8 del 2018, va intesa, invero, nel senso che nell'ambito degli spazi assunzionali disponibili per le stabilizzazioni di personale precario (che non possono superare il cinquanta per cento della complessiva disponibilità dell'ente) — al netto di quelli destinati ad essere coperti mediante procedure concorsuali aperte all'esterno, le relative



procedure concorsuali possano essere interamente «riservate», senza che ciò contrasti con l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017. La «ratio» della garanzia della riserva dei posti all'esterno, infatti, non riguarda la singola procedura selettiva, nell'ambito della quale sia prevista una riserva di posti a favore dei precari da stabilizzare, bensì risulta assicurata dal generale obbligo per gli enti di bandire procedure concorsuali aperte a tutti per la copertura del fabbisogno, nell'ambito degli spazi finanziari disponibili (ovvero nel rispetto di tutte le disposizioni vincolistiche *sulturn-over*), destinando risorse non superiori al cinquanta per cento di detto plafond all'espletamento di procedure concorsuali *ad hoc* tra il personale precario da stabilizzare, al fine di selezionare le unità previste nel piano del fabbisogno del personale. In altri termini, il reclutamento del personale attraverso procedure concorsuali per la stabilizzazione dei precari non può in ogni caso assorbire risorse finanziarie superiori al cinquanta per cento (possono essere anche inferiori) di quello da reclutare attraverso ordinarie procedure concorsuali aperte all'esterno. [...] Ferma restando la natura non derogatoria della disciplina regionale rispetto all'obbligo di garantire l'adeguato accesso dall'esterno, come sopra evidenziato, per rispondere al secondo quesito il Collegio, richiamando le disposizioni della circolare n. 3 del 2017 del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione (§ 3.2.2. nota 4), precisa che nell'ambito della individuazione degli «spazi assunzionali» il concetto di «posti disponibili» non deve essere inteso in relazione alla dotazione organica dell'ente, che è rimodulabile, ma quale «spago finanziario disponibile», ovvero riferito alle risorse finanziarie complessivamente utilizzabili dall'ente per le assunzioni di personale, sul cui coacervo calcolare la quota (che non può in ogni caso superare il cinquanta per cento del totale) da destinare alle stabilizzazioni del personale precario. Detta interpretazione fornita dalla citata circolare consente agli enti, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di utilizzare al meglio le risorse finanziarie per la copertura degli oneri per il personale, i cui costi a carico degli enti variano in relazione alla qualifica ed alla natura del contratto di lavoro (a tempo pieno o parziale): il riferimento ai «posti» da coprire, infatti, risulta troppo stringente e di difficile applicazione in concreto, mentre il concetto di «risorse finanziarie» disponibili, pur rispettando i vincoli di bilancio per la spesa del personale, consente una effettiva autonomia nell'organizzazione delle risorse umane. Il Collegio ritiene che le risorse finanziarie assegnate ai comuni dalla citata legge regionale n. 8 del 2018, ai sensi dell'art. 26, comma 7, abbiano la finalità di garantire la possibilità (non prevista dal comma 4 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017) di elevare i complessivi spazi assunzionali mediante risorse aggiuntive regionali anche in caso di stabilizzazioni da attuarsi ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo citato; in tal senso, «il 50 per cento dei posti disponibili» quale limite imposto alle procedure di stabilizzazione dal predetto art. 20, comma 2, deve calcolarsi considerando la possibilità di elevare con risorse aggiuntive regionali gli spazi assunzionali ordinari ovvero, come prospettato dall'Amministrazione richiedente, con «riflesso solo sulla determinazione degli spazi assunzionali complessivamente disponibili, ferma restando, in ogni caso, la necessità di rispettare l'adeguato accesso dall'esterno fissato nella misura del 50% delle risorse (sia comunali che regionali) utilizzabili». Ne consegue che, dato il vincolo di destinazione delle risorse regionali alle procedure di stabilizzazione, l'entità di dette risorse aggiuntive, affinché possa dirsi garantito l'adeguato accesso dall'esterno, non potrebbe in ogni caso superare l'importo di quelle a carico del bilancio e destinate al reclutamento ordinario».

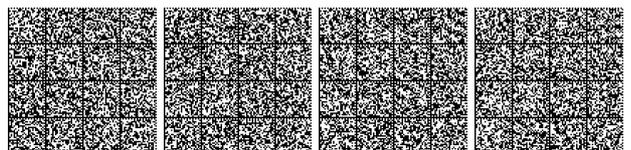
Orbene, la legge regionale in oggetto, approvata in data successiva alla pubblicazione del parere della Corte dei Conti, laddove stabilisce che «le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge regionale n. 27/2016 e di cui all'art. 26, comma 6, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 sono da intendersi relative a procedure di reclutamento straordinario volte al superamento del precariato storico, che prescindono dalle procedure rivolte all'esterno e sono interamente riservate ai soggetti richiamati nel medesimo art. 26», attua un'interpretazione ed applicazione delle previsioni *de quibus* del tutto incompatibile sia con la disciplina contenuta nell'art. 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017, sia con il principio dell'adeguato accesso dall'esterno, che costituisce un precitato della previsione di cui all'art. 97, quarto comma, della Costituzione, secondo cui «agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

Ciò in quanto si prevede che il reclutamento straordinario finalizzato all'eliminazione del precariato storico prescinde da quello ordinario, con la conseguenza, in assenza di una specificazione in tal senso, che esso ben può riguardare la totalità degli spazi assunzionali disponibili.

L'art. 22, terzo comma, della legge regionale in oggetto prevede che le procedure seguite per l'assunzione del personale precario costituiscono requisito utile all'applicazione del primo comma, lettera *b*) dell'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017.

In altri termini, la disposizione in esame qualifica come procedure concorsuali quelle seguite per il reclutamento del personale a tempo determinato.

Sul punto, appare necessario ribadire che la procedura selettiva di tipo concorsuale rimane la regola per l'accesso al pubblico impiego, nonostante il carattere speciale riconosciuto alle norme in materia di stabilizzazione.



Del resto, il requisito di cui alla lettera *b)* dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 75 del 2017 è predicabile esclusivamente con riguardo ai c.d. precari che, in quanto già scelti all'esito di un precedente pubblico concorso, garantiscono comunque un'elevata professionalità all'Amministrazione presso la quale prestano servizio.

Il successivo art. 23 modifica il comma 18 dell'art. 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, nei seguenti termini: «I soggetti titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato che prestano servizio presso gli enti in dissesto, gli enti deficitari con piano di riequilibrio già approvato dall'organo consiliare, i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane alla data del 31 dicembre 2018, inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, che ne facciano richiesta entro il 30 giugno 2019 all'Amministrazione in cui prestano servizio e ai competenti dipartimenti regionali delle autonomie locali o del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative che ne attestano rispettivamente i costi relativi al trattamento economico fondamentale complessivo e agli oneri riflessi e l'inserimento nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 al 31 dicembre 2015, transitano in apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la Resais S.p.A. (...). 3. Le procedure di transito speciale di cui al presente articolo sono regolate con contratto di lavoro a tempo indeterminato previa espletamento delle procedure di cui all'art. 26 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, anche parziale, che, per singola unità lavorativa, in termini di costo complessivo annuo e di giornate lavorative nonché per gli aspetti connessi all'inquadramento giuridico ed economico, è uguale a quello relativo al contratto a tempo determinato in essere al 31 dicembre 2015. Il personale assunto ai sensi del presente comma è utilizzato prioritariamente presso gli enti di originaria provenienza e conserva il diritto alla riserva di cui all'art. 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 e successive modifiche e integrazioni, nell'ipotesi di avvio delle procedure di stabilizzazione da parte degli enti di originaria assegnazione ai sensi della medesima disciplina».

Orbene, tutte le disposizioni richiamate presentano analoghi profili di incostituzionalità.

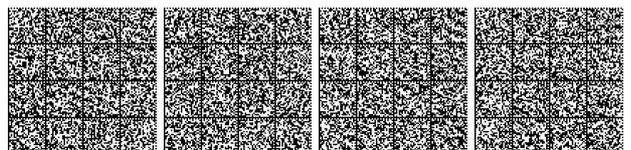
Per orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale, il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, quando l'intento è di valorizzare esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione, può andare incontro a deroghe ed eccezioni, attraverso la previsione di trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente. Ma, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», è necessario che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (sentenze n. 363 del 2006, n. 215 del 2009 e n. 9 del 2010). In particolare, è indispensabile che le eccezioni al principio del pubblico concorso siano numericamente contenute in percentuali limitate, rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'amministrazione; che l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenza n. 215 del 2009).

Tale principio non è destinato a subire limitazioni neppure nel caso in cui il personale da stabilizzare abbia fatto ingresso, in forma precaria, nell'amministrazione con procedure di evidenza pubblica, e neppure laddove la selezione a suo tempo svolta sia avvenuta con pubblico concorso, dato che la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.

Invero, «la natura comparativa e aperta della procedura è [...] elemento essenziale del concorso pubblico», sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno», violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010).

D'altra parte, come pure è stato esplicitamente affermato nelle citate decisioni di codesta Corte, «il previa superamento di una qualsiasi «selezione pubblica», presso qualsiasi «ente pubblico», è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso», perché esso «non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (Corte costituzionale, 24 giugno 2010, n. 225).

Deve quindi ritenersi non conforme al quadro normativo delineato la possibilità, per chiunque ed anche per i precari assunti a tempo determinato con modalità alternative al pubblico concorso, di accedere, senza previo espletamento di una procedura concorsuale, ai benefici della stabilizzazione ogniqualvolta per quelle specifiche mansioni sia possibile un'assunzione nei ruoli del pubblico impiego (non potendosi ritenere che l'attingere alle graduatorie di cui alla legge regionale n. 85 del 1995 e alla legge regionale n. 21 del 2003 possa essere assimilato all'espletamento di prove selettive concorsuali).



Per venire a quanto disposto dall'art. 23, oltre a quanto sopra rilevato, occorre aggiungere che la necessità del concorso pubblico è stata ribadita con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico all'amministrazione pubblica di personale di società in house, ovvero di società o associazioni private; è stato altresì specificato che il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione stessa o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97, quarto comma, della Costituzione (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 267 del 2010, n. 363 e n. 205 del 2006).

La previsione di cui all'art. 23 — passaggio dei dipendenti a tempo determinato anche degli enti territoriali alla società regionale Resais S.p.a. e trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato — risulta quindi incompatibile con il dettato costituzionale.

Infatti, l'art. 23 consente, da un lato, il transito di detto personale previo esperimento di procedure integralmente riservate espletata ai sensi del comma 6 dell'art. 26 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 (che, in base all'interpretazione contenuta nel comma 2 dell'art. 22 della legge regionale in oggetto sono procedure «che prescindono dalle procedure rivolte all'esterno») e, dall'altro, prevede la costituzione di un'area transitoria ad esaurimento all'interno della società regionale Resais S.p.a. a prescindere da qualsivoglia valutazione in ordine all'effettivo fabbisogno di detto personale.

Orbene, è noto che, con specifico riguardo alle c.d. società pubbliche, la Corte di cassazione ha ripetutamente evidenziato (Cass. Sez. Lav. n. 4897/2018) che:

«Corte costituzionale già a partire dalla sentenza n. 466/1993 [...] ha osservato che il solo mutamento della veste giuridica dell'ente non è sufficiente a giustificare la totale eliminazione dei vincoli pubblicistici, ove la privatizzazione non assuma anche “connotati sostanziali, tali da determinare l'uscita delle società derivate dalla sfera della finanza pubblica”.

La giurisprudenza costituzionale distingue, dunque, la privatizzazione sostanziale da quella meramente formale (Corte Cost. nn. 29/2006, 209 / 2015, 55 I 2017) e sottolinea che in detta seconda ipotesi viene comunque in rilievo l'art. 97 Cost., del quale il decreto-legge n. 112 del 2008 costituisce attuazione, tanto da vincolare il legislatore regionale ex art. 117 Cost. (Corte Costituzionale n. 68/2011).

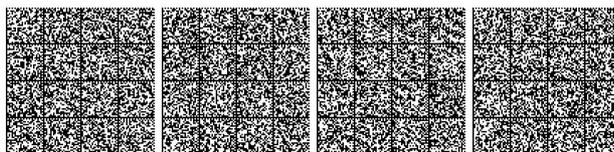
...valgono le considerazioni già espresse da questa Corte in merito al rapporto fra procedura concorsuale decreto legislativo n. 165 del 2001, ex art. 35 e contratto di lavoro, in relazione al quale si è osservato che “sussiste un inscindibile legame fra la procedura concorsuale ed il rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica, poiché la prima costituisce l'atto presupposto del contratto individuale, del quale condiziona la validità, posto che sia la assenza sia la illegittimità delle operazioni concorsuali si risolvono nella violazione della norma inderogabile dettata dal decreto legislativo n. 165 del 2001, art. 35 attuativo del principio costituzionale affermato dall'art. 97, comma 4, della Carta fondamentale.” (Cass. n. 13884/2016).

Va, quindi, esclusa la portata innovativa del decreto legislativo n. 175 del 2016, art. 19, comma 4, che, nel prevedere espressamente la nullità dei contratti stipulati in violazione delle procedure di reclutamento, ha solo reso esplicita una conseguenza già desumibile dai principi sopra richiamati in tema di nullità virtuali.

In merito è utile evidenziare che sugli effetti del mancato rispetto degli obblighi imposti del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 18 la giurisprudenza di merito aveva espresso orientamenti opposti, sicché la nuova normativa assume anche una valenza chiarificatrice della disciplina previgente (sulla possibilità che la norma sopravvenuta, seppure non di interpretazione autentica, possa non essere innovativa *cf.* in motivazione Cassazione S.U. n. 18353/2014 e Cassazione n. 20327/2016).

Una volta affermato che per le società a partecipazione pubblica il previo esperimento delle procedure concorsuali e selettive condiziona la validità del contratto di lavoro, non può che operare il principio richiamato al punto 2 secondo cui anche per i soggetti esclusi dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 165 del 2001, art. 36 la regola della concorsualità imposta dal legislatore, nazionale o regionale, impedisce la conversione in rapporto a tempo indeterminato del contratto a termine in nullità. Diversamente opinando si finirebbe per eludere il divieto posto dalla norma imperativa che, come già evidenziato, tiene conto della particolare natura delle società partecipate e della necessità, avvertita dalla Corte costituzionale, di non limitare l'attuazione dei precetti dettati dall'art. 97 Cost. ai soli soggetti formalmente pubblici, bensì di estendere l'applicazione anche a quelli che, utilizzando risorse pubbliche, agiscono per il perseguimento di interessi di carattere generale» (così, Corte di cassazione, sezione lavoro, 1° marzo 2018, n. 4897).

Ne deriva che, anche con riguardo alle società pubbliche, le modalità di reclutamento devono avvenire secondo modalità compatibili con le previsioni di cui all'art. 97, quarto comma, della Costituzione e, per quanto qui rileva, con il principio dell'adeguato accesso dall'esterno.



Conclusivamente tutte le disposizioni richiamate sono censurabili per violazione degli articoli 51, 97, quarto comma, 117, secondo comma, lettera l) e 117, terzo comma, della Costituzione e del decreto legislativo n. 75/2017.

A ciò aggiungasi che la costituzione di un ruolo speciale ad esaurimento (art. 23), che prescinde del tutto dal piano dei fabbisogni, appare difficilmente compatibile con la previsione di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 175 del 2016 che, ai commi 5 e 6, impone alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, «anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale», e alle società partecipate di perseguire concretamente gli obiettivi assegnati.

In questo senso la previsione di cui all'art. 23 della legge regionale n. 1 del 2019 non è quindi compatibile con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione che riserva allo Stato la disciplina dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché con l'art. 117, lettera l) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile.

L'art. 26, comma 2 prevede l'abrogazione dell'art. 13 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, il quale stabiliva che il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Regione siciliana, come determinato ai sensi dell'art. 49, comma 27, della legge regionale n. 9/2015, era ridotto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, della somma di 1.843 migliaia di euro e, a decorrere dall'esercizio finanziario 2017, dell'ulteriore somma di 1.843 migliaia di euro.

Al riguardo, si evidenzia che l'abrogazione di tale norma tende la materia priva di riferimenti e di vincoli, in considerazione del mancato richiamo della norma recata dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

Tale disposizione rappresenta una cornice cui tutte le pubbliche amministrazioni devono fare riferimento e definisce un limite alla contrattazione integrativa che la Regione, pur nella sua autonomia, non è legittimata a superare.

Pertanto, la norma in esame si pone in conflitto con l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi) e comunque con il principio generalissimo di cui all'art. 81 della Costituzione, che comportano nuovi e significativi oneri.

Art. 31.

La norma in esame reca disposizioni in materia di stabilizzazione del personale della sanità penitenziaria.

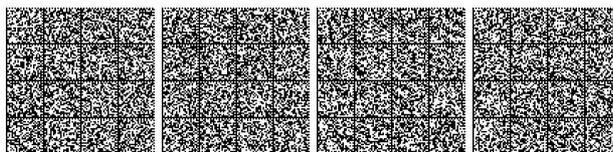
Al comma 1 viene disposto che, fermo restando quanto previsto dall'art. 75 della legge regionale n. 8/2018, tutto il personale di sanità penitenziaria trasferito ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 222/2015 ed ancora in servizio alla data del 31 dicembre 2018 viene inquadrato secondo specifiche modalità stabilite con decreto dell'Assessore regionale per la salute, con l'istituzione di un ruolo ad esaurimento fino ai raggiunti limiti di età previsti dalla legge n. 740/1970 in atto vigenti.

Al comma 2 si stabilisce che le aziende sanitarie provinciali sono autorizzate ad avviare selezioni pubbliche per l'immissione in ruolo del personale sanitario infermieristico di cui alla legge n. 740/1970, in essere alla data del 28 febbraio 2015 ed ancora esistenti alla data di entrata in vigore del predetto decreto legislativo n. 222/2015 e trasferito a decorrere dalla medesima data di entrata in vigore dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia alle aziende sanitarie provinciali della Regione. Al riguardo, si osserva che la norma in parola sembra riprodurre i medesimi profili di illegittimità sollevati con riguardo al suddetto art. 75 della legge regionale n. 8/2018, in ordine al quale il Consiglio dei Ministri del 6 luglio 2018 ha disposto l'impugnativa davanti alla Corte costituzionale.

Ciò, dal momento che i rapporti di lavoro del personale sanitario instaurati ai sensi della richiamata legge n. 740 del 1970, come evidenziato in sede di esame della citata legge regionale n. 8/2018, continuano ad essere disciplinati dalla stessa legge fino alla relativa scadenza, e ove a tempo determinato, sono prorogati per la durata di dodici mesi. Decorso tale termine i rapporti devono ritenersi esauriti.

Pertanto, le previsioni di cui all'art. 31 in esame ampliano, sostanzialmente, il limite temporale stabilito al 31 dicembre 2017 dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 222/2015 e dall'art 3, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2016, ricomprendendo nel processo di stabilizzazione anche i rapporti di lavoro già oggetto, come innanzi detto, di impugnativa.

In particolare, ampliando il limite temporale di durata dei predetti contratti così come delineato dall'art. 3, comma 7, del citato decreto legislativo n. 222/2015, emanato ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 recante «Modalità e criteri per il trasferimento al servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria», le disposizioni sono suscettibili di configurare una violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Ed invero, il contenuto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 - adottato ai sensi dell'art. 22 comma 283 della



legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge di stabilità 2008) - costituisce principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario al Servizio sanitario regionale.

Non è chiaro inoltre se le procedure selettive previste al comma 2 siano a valere su risorse riconducibili al limite di spesa di cui all'art. 9, comma 282 del decreto-legge n. 78/2010. Si rammenta, infatti, che il piano di reclutamento speciale previsto in via transitoria dal richiamato art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017, consente di utilizzare, in deroga all'ordinario regime delle assunzioni e per finalità volte esclusivamente al superamento del precariato, le risorse dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010, calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio nel triennio 2015-2017. Tali risorse, quindi, possono elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previsti dalle norme vigenti, purché siano destinate per intero alle assunzioni a tempo indeterminato del personale in possesso dei requisiti previsti dall'art. 20 e nel rispetto delle relative procedure.

Le previsioni di cui ai suddetti commi 2, 3 e 4 sono suscettibili, dunque, di avere risvolti onerosi che potrebbero risultare non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione siciliana è sottoposta, che peraltro prevede specifici interventi a riguardo, e, conseguentemente, di porsi in contrasto con l'art. 81 della Costituzione nonché con il successivo art. 117, comma 3, atteso che le vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica.»

Per quanto precede, evidenti sono dunque i molteplici profili per i quali l'art. 31 viola altresì gli articoli 3, 51, primo comma, 81 e 97 della Costituzione, del tutto prescindendo dal pubblico concorso.

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

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 11, 14, 22, commi 2 e 3, 23, 24, 25, 26, comma 2, 31 e 33 della legge della Regione Sicilia n. 1 del 22 febbraio 2019, pubblicata nel B.U.R. n. 9 del 26 febbraio 2019, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale».

Roma, 24 aprile 2019

L'Avvocato dello Stato: NUNZIATA

19C00144

N. 55

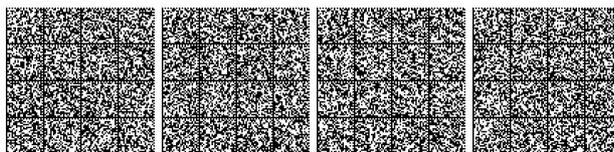
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante - Disposizioni urbanistico-edilizie per l'insediamento di campeggi, villaggi turistici e aree per il turismo itinerante - Campeggi temporanei o mobili - Interventi di manutenzione o sostituzione delle strutture amovibili esistenti - Disciplina.

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante - Regolamento di attuazione della Giunta regionale - Disciplina dei requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, nonché dei requisiti minimi igienico-sanitari e delle condizioni per l'allestimento dei campeggi temporanei o mobili nonché delle aree adibite a *garden sharing*.

– Legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), art. 9, commi 1 e 2, e 19, comma 1, [lettere e) ed f)].

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587 — n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 - ricorrente;



Contro la Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 2, e dell'art. 19 della legge regionale Piemonte n. 5 del 22 febbraio 2019, pubblicata nel BUR n. 9 del 28 febbraio 2019, recante «Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante», per violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera *s*), Costituzione.

FATTO

Con la legge n. 5 del 2019 la Regione Piemonte ha dettato disposizioni in tema di complessi ricettivi all'aperto e di turismo itinerante. In particolare, i primi due commi dell'art. 9 della predetta legge, rubricato: «Disposizioni urbanistico-edilizie per l'insediamento di campeggi, villaggi turistici ed aree per il turismo itinerante», prevedono che: «1. L'insediamento dei complessi ricettivi all'aperto, ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5, è consentito unicamente nelle aree destinate a fini turistico-ricettivi, specificatamente individuate dai piani regolatori comunali o intercomunali e in conformità alle disposizioni normative vigenti in materia urbanistica, di sicurezza idrogeologica e sismica, edilizia, paesaggistica, di aree naturali e biodiversità, della Rete Natura 2000, nonché alle disposizioni della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e degli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali, ed è soggetto al rilascio di un permesso di costruire, nonché al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e ai costi di costruzione (sottolineatura aggiunta: n.d.r.).

2. Sono soggette, altresì, al rilascio del permesso di costruire di cui al comma 1 le strutture di cui all'art. 5, comma 1, lettera *c*). Non sono soggette al suddetto permesso le installazioni di cui all'art. 5, comma 1, lettere *d*), *e*), *f*) e *g*), a condizione che il progetto licenziato con il permesso di costruire comprenda e rappresenti puntualmente la disposizione delle piazzole ospitanti tali installazioni. Le installazioni di cui all'art. 5, comma 1, lettere *d*), ad eccezione delle case mobili o *mobil home*, *e*) ed *f*) non costituiscono interventi rilevanti sotto l'aspetto paesaggistico e non richiedono autorizzazione paesaggistica. Le installazioni di cui all'art. 5, comma 1, lettere *d*), limitatamente alle case mobili o *mobil home*, e *g*) non costituiscono interventi rilevanti sotto l'aspetto paesaggistico e non richiedono autorizzazione paesaggistica limitatamente agli interventi di cui al punto A. 27 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata)».

L'art. 19 della predetta legge regionale, rubricato: «Regolamento di attuazione», dispone tra l'altro che: «La Giunta regionale [...] adotta, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un regolamento che disciplina:

[*omissis*]

e) i requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, nonché i requisiti minimi igienico-sanitari e le condizioni per l'allestimento dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5;

f) i requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, nonché i requisiti minimi igienico-sanitari e le condizioni per l'allestimento delle aree adibite a *garden sharing* di cui all'art. 7;

[*omissis*].».

Le suddette disposizioni presentano profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui non garantiscono il rispetto delle norme statali relative alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio. Esse meritano di essere perciò censurate per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 2, della legge regionale Piemonte n. 5 del 22 febbraio 2019, pubblicata nel BUR n. 9 del 28 febbraio 2019 per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Costituzione, in relazione agli articoli 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed agli allegati A (punti A.17 ed A.27) e B (punti 13.25 e 23.26) del decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017 (regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata). Secondo la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, le norme regionali che disciplinano le strutture ricettive temporanee e mobili non possono prescindere dalla rilevanza paesaggistica e devono rispettare le disposizioni stabilite in materia dalla legislazione statale (*cf.* Corte costituzionale, n. 119 del 2016). Nel caso di specie questi principi risultano violati.

In particolare, il primo comma dell'art. 9 della legge regionale Piemonte n. 5 del 2019 sottrae l'insediamento dei campeggi temporanei o mobili previsti dall'art. 6, comma 5 (e cioè di quelli aventi finalità sociali, ricreative, culturali e sportive), al rispetto dei piani regolatori comunali o intercomunali che individuano le aree destinate a fini turistico-ricet-



tivi e delle disposizioni normative in materia paesaggistica; in tal modo, tali insediamenti possono essere consentiti dal Comune ai sensi del predetto art. 6, comma 5, anche al di fuori di tali aree e senza il rispetto delle disposizioni in materia paesaggistica. Ciò comporta che le strutture in esame, anche quando rientrano in zone tutelate, non sono soggette ad alcuna verifica di compatibilità con le imprescindibili esigenze di tutela del patrimonio culturale, in contrasto con quanto disposto in materia di autorizzazione dall'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio, e con le disposizioni contenute negli allegati A (punti A.17 ed A.27) e B (punti 13.25 e 23.26) del decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, che prevedono forme di esenzione o di semplificazione procedurale.

Ad analoghe censure si espone il secondo comma, terzo periodo, del predetto art. 9, che considera non rilevanti dal punto di vista paesaggistico, e perciò sottratti al regime di autorizzazione disciplinato dall'art. 146 del codice, le installazioni di cui all'art. 5, lettera *f*), e cioè le «strutture edilizie leggere o manufatti», sebbene nessuna esenzione di tal genere sia prevista dalla disciplina statale di riferimento, contenuta nell'art. 149 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e nel decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, finalizzata all'ottimale tutela del paesaggio ai sensi dell'art. 9 della Costituzione.

Costituzionalmente illegittima è anche la disposizione contenuta nel quarto periodo del secondo comma del citato art. 9, secondo cui non sono rilevanti dal punto di vista paesaggistico, e non richiedono quindi autorizzazione *ex art.* 146 del decreto legislativo n. 42/2004, le installazioni di cui all'art. 5, lettera *g*), e cioè le strutture per il soggiorno diurno degli ospiti, conformi al regolamento interno della struttura ricettiva, funzionali al completo utilizzo e alla protezione dell'allestimento o del mezzo mobile e rimovibili in ogni momento (c.d. «preingressi»), limitatamente agli interventi di cui al punto A.27 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017. Anche in questo caso la norma contrasta con la normativa statale di riferimento, a cui la disciplina regionale si deve uniformare ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Costituzione, per assicurare la migliore tutela del patrimonio culturale e paesaggistico. Infatti, né l'art. 149 del decreto legislativo n. 42/2004, né il richiamato punto A.27 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017 prevedono una simile esenzione. In particolare, il predetto punto A.27 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017 esclude dall'autorizzazione gli «interventi di manutenzione o sostituzione, senza ampliamenti dimensionali, delle strutture amovibili esistenti situate nell'ambito di strutture ricettive all'aria aperta già munite di autorizzazione paesaggistica, eseguiti nel rispetto delle caratteristiche morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti»; in tale ambito non rientra la disciplina dei «preingressi» desumibile dal combinato disposto dagli articoli 5, comma 2, lettera *g*) e 9, comma 2, della legge regionale in esame, perché il progetto a costruire, a cui l'autorizzazione paesaggistica fa riferimento, non illustra necessariamente tutte le installazioni, ma soltanto la «disposizione delle piazzole ospitanti tali installazioni» (*cf.* art. 9, comma 2, secondo periodo, della legge regionale Piemonte n. 5 del 2019). Pertanto, gli interventi di manutenzione o sostituzione per i quali il legislatore regionale ha escluso l'autorizzazione non si identificano con quelli per i quali la norma statale prevede l'esonero, che riguardano solo elementi amovibili di cui nel progetto originario siano già puntualmente identificati caratteristiche morfo-tipologiche, materiali e finiture.

In tal modo la legge regionale consente l'esonero dall'autorizzazione per interventi non descritti nel progetto originario, ampliando le ipotesi di esonero previste dalla legge statale, riducendo il livello di tutela in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *s*) Costituzione.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 5 del 2019, per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Costituzione, in relazione alle parti II e III del decreto legislativo n. 42/2004, ed in particolare all'art. 135 e agli articoli 143 e ss. del citato decreto legislativo.

L'art. 19, comma 1, della legge regionale in esame prevede che «La Giunta regionale [...] adotta, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un regolamento che disciplina:

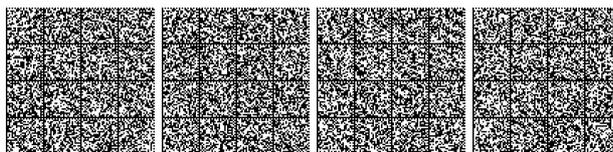
[*omissis*]

e) i requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, nonché i requisiti minimi igienico-sanitari e le condizioni per l'allestimento dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5;

f) i requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, nonché i requisiti minimi igienico-sanitari e le condizioni per l'allestimento delle aree adibite a *garden sharing* di cui all'art. 7;

[*omissis*].».

Tale regolamento si riferisce non solo a requisiti di carattere prestazionale, ma anche ad aspetti tecnico-edilizi. Infatti la legge regionale opera numerosi richiami al predetto regolamento per definire i requisiti (anche di carattere dimensionale e localizzativi) degli insediamenti. Si possono richiamare, in proposito, l'art. 4, comma 2, della legge regionale in esame, che fa riferimento al precedente comma 1, che tratta anche di «locali accessori»; l'art. 5, comma 2, che si riferisce alle casistiche definite al precedente comma 1, tra cui rientrano «unità abitative fisse», «mezzi mobili», «strutture edilizie leggere e manufatti» e «preingressi»; l'art. 6, comma 7, che concerne «campeggi», «villaggi turistici» e «locali»; l'art. 7, comma 4, che si riferisce all'allestimento di «aree adibite a *garden sharing*»; l'art. 8, comma 6, interessa, tra l'altro, la «realizzazione di apposite aree per la ricettività all'aperto» di cui al precedente comma 1. Tutte queste disposizioni affidano infatti al



regolamento la disciplina di requisiti tecnico-edilizi di strutture che rilevano certamente quali opere o interventi. Pertanto, il regolamento di cui trattasi attiene anche alle modalità realizzative di strutture che, costituendo tutte opere o interventi, sono capaci di incidere dal punto di vista territoriale ed hanno conseguente rilevanza culturale e paesaggistica.

Ciò premesso, si rileva che le predette disposizioni dell'art. 19 della legge regionale in esame, non contengono un esplicito richiamo ai requisiti di compatibilità con le imprescindibili esigenze di tutela del patrimonio culturale, che sono garantite dalle previsioni e dalle prescrizioni delle parti II e III del decreto legislativo n. 42/2004, ed in particolare dalle disposizioni del Piano paesaggistico regionale previsto dagli articoli 135 e 143 e ss. La norma qui censurata non assicura dunque il rispetto della disciplina di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico imposta dalla normativa statale richiamata, in guisa che essa si pone in contrasto con i principi desumibili dagli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), Costituzione.

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 9, commi 1 e 2, e 19 della legge regionale Piemonte n. 5 del 22 febbraio 2019, pubblicata nel BUR n. 9 del 28 febbraio 2019, recante «Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante», per violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), Costituzione.

Si riproducono:

- 1. copia della legge regionale impugnata;*
- 2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 18 aprile 2019, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, 26 aprile 2019

L'Avvocato dello Stato: GUIDA

19C00145

N. 56

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 maggio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Sanità pubblica - Polizia mortuaria - Norme della Regione Lombardia - Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre - Funzioni degli ufficiali di stato civile relativamente all'accertamento della morte e alla cremazione e dispersione di ceneri - Utilizzo di cadaveri o parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento - Istituzione di case funerarie - Previsione di trattamenti di tanatocosmesi - Qualificazione del centro servizi quale impresa che svolge attività funebre - Autorizzazione del Comune alla costruzione e uso di aree per la sepoltura di animali d'affezione - Tumultazione nei loculi areati - Previsioni sul trasporto di cadaveri - Facoltà di devolvere la gestione e manutenzione dei cimiteri a soggetti pubblici o privati - Facoltà del Comune di autorizzare l'edificazione di cappelle private fuori dal cimitero - Autorizzazione dell'Agenzia di Tutela della Salute (ATS) alla soppressione di cimiteri - Facoltà di tumulare nel proprio loculo o nella tomba di famiglia i resti degli animali di affezione.

- Legge della Regione Lombardia 4 marzo 2019, n. 4 [Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III "Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali" del Titolo VI e introduzione del Titolo VI bis "Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre"], art. 1.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 97163520584), in persona del Presidente p.t., *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, fax 06-96514000, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it



Nei confronti dalla Regione Lombardia (codice fiscale n. 80050050154), con sede in Milano, piazza Città di Lombardia n. 1, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 4 del 2019, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III «Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali» del Titolo VI e introduzione del Titolo VI bis «Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre», pubblicata sul BUR n. 10 dell'8 marzo 2019.

Si impugna, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 23 aprile 2019, la legge della Regione Lombardia n. 4 del 2019, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III «Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali» del Titolo VI e introduzione del Titolo VI bis «Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre», giacché presenta i seguenti profili d'illegittimità costituzionale.

L'art. 1 della legge in esame, nell'introdurre il Titolo VI bis nell'ambito della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33, aggiunge a quest'ultima legge numerose norme in materia di polizia mortuaria e di attività funebre.

Varie disposizioni, tra quelle aggiunte, sono tuttavia incostituzionali sotto diversi aspetti: alcune norme si pongono infatti in contrasto con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., altre invadono la competenza statale in materia di ordinamento civile, violando l'art. 117, secondo comma lettera *l*), Cost., altre infine invadono la competenza esclusiva statale in materia di stato civile e anagrafi di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *i*), della Costituzione.

In particolare:

1) l'art. 1 della legge regionale in esame, nell'aggiungere l'art. 69 e l'art. 73 alla legge regionale n. 33 del 2009, invade la competenza esclusiva statale in materia di Stato civile e anagrafi di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *i*), della Costituzione.

Infatti l'art. 69, comma 3, che prevede la richiesta dell'ufficiale di stato civile per l'accertamento di morte da parte del medico, e l'art. 73, che prevede autorizzazioni dell'ufficiale di stato civile in materia di cremazione e di dispersioni delle ceneri, attribuiscono agli ufficiali di stato civile compiti ulteriori e diversi rispetto a quelli indicati negli articoli 71, 72 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, recante il «Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile»;

2) l'art. 1 della legge regionale in esame, nell'aggiungere l'art. 71 alla legge regionale n. 33 del 2009, invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma lettera *l*), della Costituzione. Il precitato art. 71, commi 2, 3 e 4 prevede che «2. Nel caso in cui la persona deceduta ha disposto l'utilizzo del proprio cadavere per finalità di studio, ricerca e insegnamento, i congiunti o conviventi ne danno comunicazione al comune che autorizza il trasporto, previo assenso e a spese dell'istituto ricevente.

3. A seguito di interventi chirurgici in strutture ospedaliere del territorio comunale il cittadino decide se donare eventuali parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento o se richiederne la sepoltura.

4. Presso ciascun comune del territorio regionale è istituito un registro degli enti autorizzati che abbiano fatta richiesta di utilizzare cadaveri o parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento. Il regolamento di cui all'art. 76 disciplina le modalità di attuazione del presente comma».

Tale articolo, nel prevedere, tra l'altro, che — a seguito di interventi chirurgici in strutture ospedaliere del territorio comunale — il cittadino possa decidere se donare eventuali parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento o se richiederne la sepoltura, incide sulle prerogative dello Stato in materia di «ordinamento civile» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

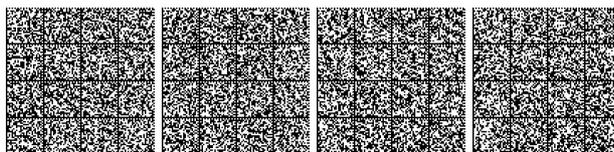
Da una ricostruzione del quadro normativo della materia, emerge infatti che la disciplina degli aspetti in parola è demandata allo Stato, che ha emanato vari provvedimenti in merito e ne sta perfezionando la regolamentazione.

In particolare:

il decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 — recante Regolamento della polizia mortuaria (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 239 del 12 ottobre 1990), all'art. 40, stabilisce che è lecito l'utilizzo di cadaveri ai fini dell'insegnamento e delle indagini scientifiche sia pure nei limiti previsti dagli articoli 8, 9 e 10.

Nello specifico l'art. 40 prevede che:

«1. La consegna alle sale anatomiche universitarie dei cadaveri destinati, a norma dell'art. 32 del testo unico delle leggi sulla istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, all'insegnamento ed alle indagini scientifiche deve avvenire dopo trascorso il periodo di osservazione prescritto dagli articoli 8, 9 e 10.



2. Ai cadaveri di cui al presente articolo deve essere sempre assicurata una targhetta che rechi annotate generalità».

Secondo il disposto dell'art. 41, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 285 «il prelievo e la conservazione di cadaveri e di pezzi anatomici, ivi compresi i prodotti fetali, devono essere di volta in volta autorizzati dall'autorità sanitaria locale sempreché nulla osti da parte degli aventi titolo».

In ogni caso ai sensi dell'art. 42 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 285, dopo le indagini e gli studi, «i cadaveri di cui all'art. 40, ricomposti per quanto possibile, devono essere consegnati all'incaricato del trasporto al cimitero».

Con legge 1° aprile 1999, n. 91 (Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti), art. 3 è stato disciplinato il «Prelievo di organi e di tessuti», disponendo quanto segue: «Il prelievo di organi e di tessuti è consentito secondo le modalità previste dalla presente legge ed è effettuato previo accertamento della morte ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 578, e del decreto del Ministro della sanità 22 agosto 1994, n. 582».

Fermo restando il divieto di prelievo delle gonadi e dell'encefalo (art. 3, comma 3) e, altresì, il divieto della manipolazione genetica degli embrioni ai fini del trapianto di organo (art. 3, comma 4) e il rispetto delle prescrizioni di dichiarazioni di volontà in ordine alla donazione, i prelievi di organi e di tessuti disciplinati dalla legge n. 91 — come disposto dall'art. 6 — «sono effettuati esclusivamente a scopo di trapianto terapeutico».

Con precedente legge 2 aprile 1968, n. 519 recante «Modifiche alla legge 3 aprile 1957, n. 235, relativa ai prelievi di cadaveri a scopo di trapianto terapeutico», si prevedeva il prelievo «su tutti i deceduti sottoposti a riscontro diagnostico a norma dell'art. 1 della legge 1° febbraio 1961, n. 83, a meno che l'estinto non abbia disposto contrariamente invita, in maniera non equivoca e per iscritto».

A titolo esaustivo si ricorda infine che è all'esame del Parlamento l'Atto Senato n. 733 «Norme in materia di disposizioni del proprio corpo e dei tessuti *post mortem* ai fini di studi, formazione e di ricerca scientifica», prossimo alla discussione in aula.

3) Numerose norme, introdotte dall'art. 1 della legge in esame a modifica della citata legge regionale Lombardia n. 33/2009, non sono in linea con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» contenuti nella normativa statale di riferimento, e segnatamente nel decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990, recante l'«Approvazione del regolamento di polizia mortuaria», in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare:

a) varie norme profilano fattispecie non previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990 e contrastano principalmente con le disposizioni del Capo IX del menzionato decreto del Presidente della Repubblica, recante «Disposizioni generali sul servizio dei cimiteri».

In particolare:

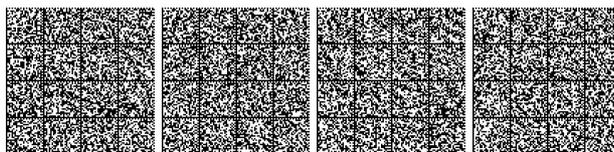
l'art. 70-*bis*, che istituisce le «Case funerarie». Tale articolo introduce, di fatto, una fattispecie attualmente non prevista dalla normativa statale in materia, e in particolare dalle disposizioni del menzionato Capo IX del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990, recanti le «Disposizioni generali sul servizio dei cimiteri del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990»;

l'art. 74, rubricato «Attività funebre», laddove, al comma 1, lettera e), annovera tra le prestazioni che l'attività funebre può assicurare, i trattamenti di tanatocosmesi, contempla prestazioni non previste dalle norme statali;

l'art. 74-*bis*, rubricato «Centri servizi», laddove qualifica il centro servizi come «una impresa che svolge attività funebre ai sensi dell'art. 74», disciplina una fattispecie, della quale peraltro non è chiara la differenza rispetto all'impresa funebre, che non è prevista a livello nazionale;

l'art. 75, comma 8, lettera a), che prevede che il comune possa autorizzare «la costruzione e l'uso di aree e spazi per la sepoltura di animali d'affezione», non è in linea con la normativa statale e in particolare con il Capo IX, «Disposizioni generali sul servizio dei cimiteri», del menzionato decreto del Presidente della Repubblica, che non prevede tale facoltà;

l'art. 76, comma 1, lettera e), rubricato «Regolamento di attuazione», che prevede la tumulazione nei «loculi areati» contrasta con la normativa statale vigente in materia. Attualmente, infatti, le sepolture areate, nonostante i consistenti vantaggi che offrono, anche in termini igienico-sanitari (quali, ad esempio, l'eliminazione dei fenomeni percolativi, il drastico abbattimento dell'incidenza su esumazioni ed estumulazioni, etc.) non sono previste dalla normativa statale;



b) l'art. 72, comma 1, che prevede che «Al fine di consentire lo svolgimento dei riti funebri, il trasferimento deve comunque essere effettuato entro ventiquattro ore dal rilascio della certificazione attestante il termine delle operazioni di prelievo di organi o di riscontro diagnostico, ovvero dal rilascio del *nulla osta* al seppellimento o alla cremazione da parte dell'autorità giudiziaria» contrasta con le previsioni contenute nell'art. 8 e nell'art. 10, nonché nel «Capo IV - Trasporto dei cadaveri», del menzionato decreto del Presidente della Repubblica, secondo le quali il trasporto di salma può avvenire solo se siano ancora trascorse ventiquattro ore dal decesso. Inoltre la formulazione poco chiara dell'art. 72 si presta ad interpretazioni ambigue, dalle quali potrebbe discendere anche l'elusione della necessaria autorizzazione comunale al trasporto delle salme prevista dall'art. 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990;

c) l'art. 75, laddove, al comma 4, consente di devolvere in toto la gestione e la manutenzione dei cimiteri a soggetti privati, contrasta con l'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990, che assegna i compiti di manutenzione, ordine e vigilanza dei cimiteri al comune, in ragione dei rilevanti interessi igienico-sanitari sottesi a tali attività;

d) l'art. 75, comma 8, lettera c), laddove consente al Comune di autorizzare «la costruzione di cappelle private fuori dal cimitero, purché contornate da un'area di rispetto» — in combinato disposto con l'art. 76, comma 1, lettera g), che rinvia al regolamento attuativo l'ampiezza minima e massima di dette aree — diverge dall'art. 104, decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990 cit. che impone specifiche regole e distanze in ordine all'area di rispetto che circonda le cappelle private. Detta norma statale prevede infatti la «costruzione ed il loro uso ... soltanto quando siano attorniate per un raggio di metri 200 da fondi di proprietà delle famiglie che ne chiedano la concessione e sui quali gli stessi assumano il vincolo di inalienabilità e di inedificabilità»;

e) l'art. 75, comma 11, laddove prevede che «il comune autorizza la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento o la ristrutturazione di quelli esistenti, previo parere vincolante dell'ATS e dell'ARPA, secondo le rispettive competenze. La soppressione di cimiteri è autorizzata dall'ATS», non risulta in linea con quanto previsto sul punto dall'art. 96 del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990, secondo il quale nessun cimitero può essere soppresso se non per ragioni di dimostrata necessità, e la soppressione viene deliberata dal consiglio comunale, sentito il coordinatore sanitario della unità sanitaria locale competente per territorio;

f) l'art. 75, comma 13, prevede che «Gli animali di affezione, per volontà del defunto o su richiesta degli eredi, possono essere tumulati in teca separata, previa cremazione, nello stesso loculo del defunto o nella tomba di famiglia, secondo le disposizioni contenute nel regolamento di cui all'art. 76 e nel regolamento comunale». Tale norma, consentendo di deporre nel loculo del defunto o nella tomba di famiglia, sia pur in teca separata e previa cremazione, i resti degli animali di affezione, introduce una facoltà assolutamente estranea alla normativa statale in materia e contrasta in particolare con l'art. 50 del citato decreto del Presidente della Repubblica, secondo il quale nei cimiteri sono ricevuti, quando non venga richiesta altra destinazione, i cadaveri delle sole persone.

Tanto rappresentato, considerato che, per gli aspetti tecnici, la materia in oggetto ricade in ambito sanitario, le disposizioni regionali indicate sub 3) contrastano con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

P.Q.M.

Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi testé esposti dell'art. 1, nelle parti sopra specificate, della legge della Regione Lombardia n. 4 del 2019, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III «Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali» del Titolo VI e introduzione del Titolo VI bis «Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre», per violazione: dell'art. 117, terzo comma, Cost.; dell'art. 117, secondo comma lett. l), Cost.; dell'art. 117, secondo comma, lettera i), della Cost..

Roma, 30 aprile 2019

L'Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI



N. 57

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 maggio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Acque pubbliche - Norme della Regione Basilicata - Legge di stabilità regionale 2019 - Benefici per la salvaguardia delle risorse idriche - Riconoscimento ai Comuni macrofornitori di risorse idriche di un contributo di compensazione ambientale per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione.

Consorzi - Norme della Regione Basilicata - Legge di stabilità regionale 2019 - Disposizioni in materia di consorzi industriali - Stanziamento di una somma a valere sugli stanziamenti del bilancio triennale al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di risanamento dei consorzi industriali - Modalità di erogazione al Consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza.

– Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019), artt. 7, comma 1, e 11.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12 (fax 0696514000 - PEC ags.rm@mail-cert.avvocaturastato.it), ricorrente;

Contro Regione Basilicata, in persona del presidente della giunta regionale attualmente in carica, resistente; per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 7, comma 1, e 11 della legge regionale n. 2 del 13 marzo 2019 recante «Legge di stabilità regionale 2019» pubblicata sul BUR n. 12 del 14 marzo 2019.

Il Consiglio regionale della Basilicata ha approvato in data 13 marzo 2019 la legge n. 2 («Legge di stabilità regionale 2019») contenente 23 articoli.

Le disposizioni di questa legge riguardano svariati ambiti di intervento; per citarne alcuni: dalla materia finanziaria a quella delle risorse idriche, dalla disciplina delle funzioni non fondamentali delle province ai consorzi industriali, dalla soppressione dell'Autorità di bacino della Basilicata ai contributi straordinari ad alcuni comuni.

Senonché, ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri questa legge in due sue norme lede i criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni, ed invade la sfera della competenza statale e, per altro verso, contrasta con la normativa comunitaria.

Per questo motivo la Presidenza deve impugnare la legge regionale in epigrafe menzionata, affidandosi ai seguenti

MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge regionale Basilicata 13 marzo 2019, n. 2, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

La norma di cui in rubrica dispone il riconoscimento in favore dei comuni macrofornitori di risorse idriche, come individuati da un delibera della giunta regionale del 2015, di un contributo di compensazione ambientale pari ad euro 0,22 per ogni metro cubo di acqua immessa in rete eccedente il fabbisogno comunale.

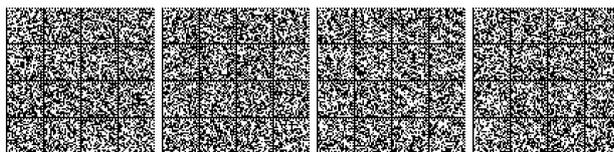
Il beneficio è dalla legge erogato al dichiarato fine di assicurare il mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero, di continuare ad incrementare le politiche tese allo sviluppo sostenibile e di consentire il completamento delle opere relative alle reti di distribuzione.

La Presidenza del Consiglio osserva che la previsione di un contributo di compensazione ambientale destinato ai comuni affinché svolgano attività dirette al mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico è in linea astratta perfettamente ammissibile in quanto rientrante nelle politiche di sviluppo sostenibile.

Si tratterebbe in sostanza, ancorché poco definita nei suoi contorni e nelle sue modalità, di una misura di tutela della risorsa idrica, che non confligge con lo spirito e le previsioni del decreto ministeriale n. 39/2015 (Regolamento recante criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori di impiego dell'acqua).

È invece assai dubbia l'ammissibilità la parte della norma in questione, laddove prevede che il contributo di compensazione ambientale sia destinato al completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione.

Le reti di distribuzione infatti, quando riguardano l'acqua ad uso potabile, sono elementi del Servizio idrico integrato (SII).



In base alla normativa statale vigente, gli interventi attinenti al Servizio idrico integrato sono realizzati dal gestore affidatario del servizio e non già dai comuni, e i relativi costi trovano (devono trovare) copertura nella tariffa, secondo la disciplina dettata dall'art. 154 del decreto legislativo n. 152/2006 e dalla regolazione di settore emanata dall'ARERE.

Sebbene sia in linea teorica ammissibile il concorso di fondi pubblici, che unitamente alla tariffa possono finanziare interventi infrastrutturali nel settore idrico, con la norma in discussione la Regione Basilicata effettua un'attribuzione impropria del contributo di compensazione ambientale, erogandolo ai comuni invece che al gestore unico del servizio, che nel caso di specie è l'Acquedotto Lucano nell'ambito dell'ATO regionale.

L'illegittima attribuzione ai comuni di funzioni relative al Servizio idrico integrato che la norma dispone non considera che la normativa statale vigente ha privato i singoli comuni di ogni competenza in quella materia, competenza che invece oggi è esclusivamente spettante agli enti di Governo d'ambito, cui pure i comuni partecipano (art. 147 decreto legislativo n. 152/2006).

E se la competenza in materia spetta esclusivamente a quegli enti, è ad essi che incombono l'organizzazione e la pianificazione degli interventi nel settore idrico, ivi compresa naturalmente la loro realizzazione.

Ma la scelta legislativa compiuta dalla Regione Basilicata con questa norma, oltre ai profili di illegittimo contrasto con il sistema statale, presenta anche il non trascurabile inconveniente della duplicazione dei costi, in quanto essi ricadrebbero sia sul contributo sia sulla tariffa.

Poiché per costante giurisprudenza costituzionale le disposizioni in materia di tutela delle acque contenute nella parte III del decreto legislativo n. 152/2006 attengono alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (Corte cost. n. 229/2017), che ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la legge regionale che qui si censura si pone in contrasto con l'appena citato parametro costituzionale, dettando una disciplina diversa da quella che lo Stato ha dettato per il settore.

Si tratta come noto di una disciplina che, anche in attuazione degli obblighi comunitari, spetta allo Stato perché deve trovare uniforme attuazione su tutto il territorio nazionale, e non può quindi soffrire limiti, eccezioni o differenziazioni a seconda delle diverse parti del territorio stesso, per effetto di norme che singole regioni ritengano di emanare.

Ne deriva la sua necessaria declaratoria di illegittimità per la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

La norma, intitolata «Disposizioni in materia di consorzi industriali», stanziava una somma a valere sugli stanziamenti del bilancio triennale finalizzata a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di risanamento dei consorzi industriali approvato dalla giunta regionale nell'anno 2018, e prevede le modalità di erogazione di quelle somme in favore del Consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza.

Senonché, quel consorzio — ai sensi dell'art. 36 della legge 5 ottobre 1981, n. 317 e dell'art. 10 della legge regionale 5 febbraio 2010, n. 18 — è ente pubblico economico, soggetto quindi che esercita attività imprenditoriale.

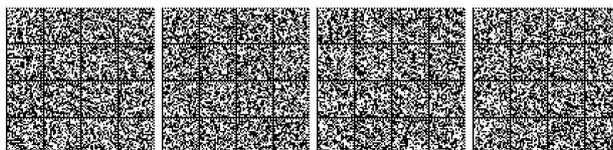
In tale veste giuridica, la dazione di denaro pubblico destinata a risanare la situazione economica finanziaria dell'ente si configura necessariamente come aiuto di Stato.

E d'altra parte, la stessa Regione Basilicata, nella sua legge n. 18/2010 (recante «Misure finalizzate al riassetto ed al risanamento dei consorzi per lo sviluppo industriale») espressamente riconduce le erogazioni in questione alla materia degli aiuti di Stato.

Ne deriva che gli aiuti di cui alla norma qui censurata devono necessariamente essere compatibili con la disciplina comunitaria, ed in particolare con le regole imposte dalla comunicazione della Commissione sugli «Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà» (2014/C 249/01): i contributi da concedere devono essere notificati alla Commissione europea per la preventiva autorizzazione sulla base della positiva verifica dei presupposti stabiliti dalla stessa Comunicazione, e comunque la norma che li prevede deve contenere la clausola della c.d. «stand still».

Inoltre, di norma gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione possono essere concessi solo una volta nel decennio.

Considerato quindi che la disposizione della legge regionale in esame non rispetta le condizioni di compatibilità con l'ordinamento comunitario, si manifesta il vizio di illegittimità costituzionale per la violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.



P.Q.M.

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 delle norme della legge regionale della Basilicata n. 2/2019 in epigrafe elencate e nel presente atto specificamente censurate.

Roma, 10 maggio 2019

L'Avvocato dello Stato: CORSINI

19C00160

N. 58

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 maggio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Integrazione delle aziende ospedaliere della città capoluogo di Regione - Misure di adeguamento comportanti la cessazione degli organi delle aziende ospedaliere e dei rispettivi direttori sanitari e amministrativi.

- Legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende Ospedaliere della Città Capoluogo della Regione), artt. 1, commi 1, 2, 3, e 4, e 2, comma 1.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge contro la Regione Calabria, in persona del Presidente in carica, con sede a Cittadella Regionale, viale Europa - Località Germaneto, 88100 - Catanzaro, per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 8 maggio 2019, degli articoli 1, commi 1, 2, 3 e 4, e 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 34 del 13 marzo 2019.

In data 13 marzo 2019, sul n. 34 del Bollettino Ufficiale della Regione Calabria, è stata pubblicata la legge regionale 13 marzo 2019, n. 6 intitolata «Integrazione delle Aziende ospedaliere della Città Capoluogo della Regione».

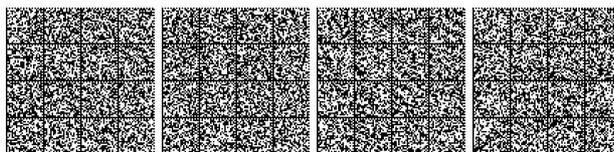
Tale legge dispone, da un lato, la «integrazione» tra l'Azienda ospedaliera «Pugliese-Ciaccio» di Catanzaro e l'Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini» (art. 1, commi da 1 a 3) nonché quella del presidio ospedaliero Giovanni Paolo II di Lamezia Terme con la (neocostituita) Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini-Pugliese Ciaccio» (art. 1, comma 4); dall'altro, la cessazione degli organi dell'Azienda ospedaliera «Pugliese-Ciaccio» di Catanzaro e dell'Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini» e dei rispettivi direttori sanitari ed amministrativi con conseguente risoluzione dei relativi rapporti di lavoro senza attribuzione di alcun indennizzo (art. 2, comma 1).

Dette disposizioni eccedono le competenze regionali, invadono quelle statali e sono perciò violative di previsioni costituzionali: esse vengono pertanto impugnate con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

Premessa

Per meglio comprendere il senso e la portata delle censure che si verranno esponendo è d'uopo premettere che la Regione Calabria, per la quale si era verificata una situazione di disavanzo nel settore sanitario tale da generare uno squilibrio economico-finanziario suscettibile di compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, il 17 dicembre 2009 aveva stipulato, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), un Accordo con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze - comprensivo di un Piano di rientro



dal disavanzo sanitario - il quale individuava, come previsto dalla norma, gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui all'intesa (Stato-Regioni) prevista dal comma 173 della medesima disposizione.

Peraltro, non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal Piano di rientro nei tempi e nelle dimensioni previste dall'art. 1, comma 180, della legge n. 311/2004, nonché dall'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, e dai successivi interventi legislativi in materia, in attuazione dell'art. 120, comma 2, della Costituzione e dell'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la Regione Calabria è stata commissariata ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 conv. in legge 29 novembre 2007, n. 222.

La norma da ultimo citata prevede infatti che, «qualora nel procedimento di verifica e monitoraggio dei singoli Piani di rientro ... si prefiguri il mancato rispetto da parte della regione degli adempimenti previsti dai medesimi Piani, in relazione alla realizzabilità degli equilibri finanziari nella dimensione e nei tempi ivi programmati, in funzione degli interventi di risanamento, riequilibrio economico-finanziario e di riorganizzazione del sistema sanitario regionale, anche sotto il profilo amministrativo e contabile, tale da mettere in pericolo la tutela dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni ..., il Presidente del Consiglio dei ministri, con la procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, diffida la regione ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti nel Piano» (art. 4, comma 1, decreto-legge cit.); in caso di inottemperanza alla diffida o nell'ipotesi in cui gli atti e le azioni posti in essere risultino inadeguati o insufficienti al raggiungimento degli obiettivi programmati, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, nomina un commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del singolo Piano di rientro (art. 4, comma 2, primo periodo, decreto-legge cit.).

Ed infatti, nella seduta del 30 luglio 2010, il Consiglio dei ministri deliberò la nomina di un Commissario *ad acta* per la realizzazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della Regione Calabria, individuando lo stesso nella persona del Presidente *pro tempore* della regione.

Successivamente, ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, con delibera n. 44/2010 del 3 agosto 2010, il Commissario *ad acta* approvò i Programmi operativi con i quali fu data prosecuzione al Piano di rientro 2013-2015.

Sopraggiunta la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), il Consiglio dei ministri, con delibera del 12 marzo 2015, ha conferito, ai sensi dell'art. 1, comma 569, della stessa legge, l'incarico di Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro all'ing. Massimo Scura, secondo i Programmi operativi di cui all'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009.

Tale delibera ha attribuito al Commissario *ad acta* i contenuti del mandato commissariale già affidato al Presidente *pro tempore* della Giunta regionale calabrese. Al Commissario è stato infatti assegnato l'incarico prioritario di adottare ed attuare i Programmi operativi e gli interventi necessari a garantire, in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, nei termini indicati dai Tavoli tecnici di verifica e nell'ambito della cornice normativa vigente.

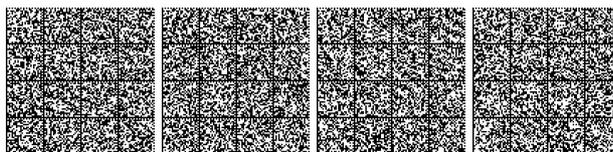
Infine, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018 il Governo ha provveduto alla nomina di una nuova Struttura commissariale affidando al gen. dott. Saverio Cotticelli l'incarico di proseguire nell'attuazione dei Programmi operativi 2016-2018 e degli interventi già affidati al precedente Commissario *ad acta*.

Alla luce del contesto normativo ed amministrativo testé descritto, la legge regionale 13 marzo 2019, n. 6, contiene disposizioni che, come s'è detto, appaiono sotto più rispetti viziati d'illegittimità costituzionale.

I - L'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale Calabria 13 marzo 2019, n. 6

L'art. 1, comma 1, della legge 13 marzo 2019, n. 6 - da qui in avanti anche la legge - stabilisce che «Al fine di migliorare l'offerta assistenziale, assicurare la razionalizzazione della spesa assistenziale e l'ottimizzazione delle risorse, in considerazione dell'intesa tra la Regione Calabria e l'Università degli studi Magna Graecia di Catanzaro, l'Azienda ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro è integrata con l'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini", che assume la denominazione di Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini-Pugliese Ciaccio"».

Il successivo comma 2 dispone invece che «L'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini-Pugliese Ciaccio" ha sede in Catanzaro, ha personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale ai sensi della vigente normativa statale e subentra nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi dell'Azienda ospedaliera "Pugliese Ciaccio"».



e dell'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini" con l'efficacia prevista dall'art. 2, comma 1. Sono organi dell'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini-Pugliese Ciaccio" il direttore generale, il collegio sindacale e l'organo di indirizzo».

Benché il termine impiegato dal legislatore regionale - «integrazione» - per la sua atecnicità non identifichi con esattezza, dal punto di vista giuridico, la vicenda che ha riguardato le Aziende ospedaliere della città capoluogo della regione, la denominazione del nuovo soggetto - destinato ad assumere la denominazione di Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini-Pugliese Ciaccio» -, la previsione che lo stesso ha «personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale ai sensi della vigente normativa statale» ed il subentro del medesimo «nelle funzionzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi» facenti capo alle due preesistenti aziende ospedaliere cittadine nonché la disposta cessazione di diritto dei relativi organi rendono evidente che con la legge in rassegna la Regione Calabria ha inteso costituire una nuova azienda ospedaliero-universitaria.

Ma se così è - e così non può in effetti non essere -, la legge regionale è *in parte qua* incostituzionale nella misura in cui, provvedendo alla costituzione di un'azienda ospedaliero-universitaria secondo modalità procedurali diverse da quelle indicate e disciplinate dall'art. 4 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e senza una - valida, per le ragioni che si diranno - previa intesa tra regione ed università prescritta dall'art. 2, comma 7, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, viola principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato in materia di tutela della salute, contrastando quindi con il limite imposto dall'art. 117, comma 3, Cost. alla potestà legislativa regionale nelle materie oggetto di legislazione concorrente.

Secondo quanto risulta dal combinato disposto delle norme statali in precedenza citate, le aziende ospedaliero-universitarie attraverso le quali si realizza la collaborazione fra il Servizio sanitario nazionale e le università sono infatti costituite secondo il procedimento previsto dall'art. 4 del decreto legislativo n. 502/1992 a mente del quale la proposta regionale di istituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria, formulata, d'intesa con l'università (art. 2, comma 7, decreto legislativo n. 517/1999), al Ministro della salute, è, previa verifica della ricorrenza dei requisiti indicati dallo stesso art. 4 decreto legislativo n. 502/1992, da questi a sua volta sottoposta all'esame del Consiglio dei ministri il quale delibera autorizzando la regione, con decreto presidenziale, a costituire la nuova azienda ospedaliero-universitaria.

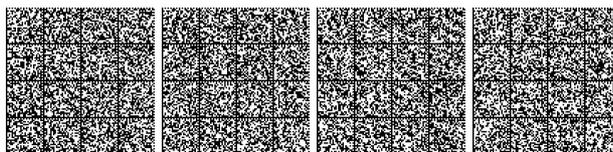
Ben diversamente, il vigente Programma operativo 2016-2018 - predisposto dal Commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191/2009 ed approvato con decreto n. 63 del 5 luglio 2016 -, nell'ambito della riorganizzazione delle reti assistenziali e, nello specifico, della rete ospedaliera, tra gli obiettivi di riqualificazione delle strutture pubbliche prevede, al punto 2.1.1.1 e previa intesa con l'Università degli studi «Magna Graecia», non la costituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria, bensì - e più semplicemente - la fusione per incorporazione dell'(esistente) Azienda ospedaliera Pugliese-Ciaccio nell'(esistente e persistente) Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini e la modifica della denominazione di questa in Azienda ospedaliera universitaria Renato Dulbecco.

Tale operazione - risolvendosi nella (semplice) fusione per incorporazione di un'azienda nell'altra e non nella costituzione di una nuova azienda - avrebbe dovuto - *rectius*: dovrà - attuarsi mediante l'adozione di un decreto commissariale e la successiva rimozione, da parte della regione, delle norme che (ancora) prevedono l'esistenza di due distinte aziende ospedaliere, la Mater Domini e la «Pugliese-Ciaccio» (il riferimento è alla l.r. 12 novembre 1994, n. 26, al relativo d.P.G.R. attuativo 8 febbraio 1995, n. 170 e alla l.r. 19 marzo 2004, n. 11).

Deve invece escludersi che nuove aziende ospedaliero-universitarie - quand'anche risultanti, come nella specie, dall'«integrazione» tra una preesistente azienda ospedaliera e una preesistente azienda ospedaliero-universitaria - possano essere costituite dalle regioni - tanto più se soggette, come la Regione Calabria, a commissariamento - al di fuori del - e a prescindere dal - procedimento disciplinato in via ordinaria dalle norme richiamate in precedenza le quali stabiliscono, a tutti gli effetti, principi fondamentali che, come tali, limitano e vincolano l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia: donde l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni regionali che, come nel caso, da quei principi e da quelle norme si discostano.

II - L'art. 1, comma 3, della l.r. Calabria 13 marzo 2019, n. 6

L'art. 1, comma 3, della legge stabilisce invece che entro novanta giorni dall'entrata in vigore della stessa «sono definiti i rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi Magna Graecia di Catanzaro in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, mediante protocollo d'intesa definito ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università), sottoscritto dal Presidente della Giunta regionale, dal Rettore dell'Università e dal Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria».



Tale disposizione è anch'essa costituzionalmente illegittima - per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost. nella misura in cui interferisce con le funzioni e con i compiti del Commissario *ad acta* nominato per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria.

Come s'è ricordato in premessa, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018 il Governo ha provveduto alla nomina di una nuova struttura commissariale affidando al gen. dott. Saverio Cotticelli l'incarico di proseguire nell'attuazione dei Programmi operativi 2016-2018 e degli interventi già affidati al precedente Commissario *ad acta* e, in particolare e per quanto qui interessa, quello di definire e stipulare, in coerenza con la normativa vigente, il protocollo d'intesa con l'Università degli studi «Magna Graecia» di Catanzaro (punto 15 della lettera *b*) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato).

Tale compito - si sottolinea - è stato però assegnato al solo Commissario *ad acta*, e non anche al Presidente della Regione.

Sotto questo profilo, la previsione dell'intervento del Presidente della Giunta regionale - accanto al Rettore dell'Università e al Commissario *ad acta* - nella stipulazione del protocollo d'intesa diretto a definire e disciplinare, in conformità di quanto previsto dall'art. 1 del decreto legislativo n. 517/1999, i rapporti tra il Servizio sanitario regionale e l'Università degli studi «Magna Graecia» di Catanzaro rappresenta quindi, a tutti gli effetti, un'evidente, indebita e costituzionalmente illegittima - per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost. - ingerenza regionale nella sfera di competenza del Commissario *ad acta*.

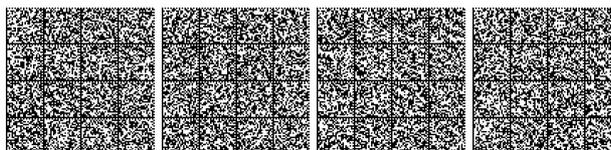
In pendenza del commissariamento della Regione, la definizione e la sottoscrizione del protocollo d'intesa con l'Università degli studi «Magna Graecia» di Catanzaro è infatti compito e funzione - prioritaria, precipua ed esclusiva - del Commissario *ad acta*, compito e funzione nel cui svolgimento la regione commissariata non può indebitamente ingerirsi «affiancandosi», per via normativa, al Commissario nominato.

Legiferando in materia, la Regione Calabria si è perciò illegittimamente riappropriata di un potere dal cui esercizio è stata temporaneamente interdetta per effetto dell'esercizio, da parte del Governo, del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. - e dalle relative norme statali di attuazione (in generale, quanto ai modi e ai termini, dall'art. 8 della legge n. 131/2003 e, nello specifico, dall'art. 4 del decreto-legge n. 159/2007) - al fine di garantire «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» in materia di prestazioni sanitarie; e, così facendo, è perciò incorsa, eo ipso, nella violazione del precetto costituzionale sopra richiamato.

Si ricorda, in proposito, che codesta Ecc.ma Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost., di altre disposizioni emanate dalla Regione Calabria proprio in materia sanitaria sotto il profilo della indebita interferenza delle norme regionali impugnate con l'attività e le funzioni del Commissario *ad acta*.

Così, nella sentenza n. 110 del 2014 - con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni della l.r. Calabria 29 marzo 2013, n. 12 - codesto Ecc.mo Collegio ha ricordato che la giurisprudenza costituzionale «ha più volte affermato che l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato - in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute - a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sul punto, v. anche le sentenze n. 79/2013, n. 28/2013, n. 18/2013, n. 131/2012, n. 78/2011).

Nella sentenza n. 106 del 2017 - con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme della l.r. Calabria 20 aprile 2016, n. 10 - codesta Ecc.ma Corte ha ribadito che «il Governo può nominare un commissario *ad acta*, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 14 del 2017; n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014; n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 14 del 2017; nello stesso senso, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015). Il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si traduce, dunque, in



un «effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 51 del 2013), potendo essa intervenire in maniera disarmonica rispetto alle scelte commissariali e, dunque, indirettamente ostacolare l'unitarietà dell'intervento (sentenza n. 266 del 2016)».

III - L'art. 1, comma 4, della l.r. Calabria 13 marzo 2019, n. 6

L'art. 1, comma 4, della legge stabilisce poi che «In attesa del complessivo riordino organizzativo del sistema delle aziende del servizio sanitario regionale, il protocollo d'intesa di cui al comma 3 prevede l'integrazione del presidio ospedaliero Giovanni Paolo II di Lamezia Terme con l'Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini-Pugliese Ciaccio».

Anche questa disposizione è costituzionalmente illegittima - per violazione, ad un tempo, dell'art. 117, comma 3, Cost. e dell'art. 120, comma 2, Cost. - nella misura in cui, prevedendo un accorpamento «integrazione» - di strutture sanitarie - del presidio ospedaliero Giovanni Paolo II di Lamezia Terme con l'Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini-Pugliese Ciaccio» di nuova istituzione - non contemplato né dal Programma operativo vigente né dai decreti commissariali emanati, per un verso, contrasta con il principio, di coordinamento della finanza pubblica, secondo il quale le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi - che del primo costituiscono attuazione e aggiornamento (v. art. 2, comma 88-bis, legge n. 191/2009) - sono vincolanti - in «positivo» e in «negativo» - per le regioni che li hanno sottoscritti - con violazione, per questo riguardo, dell'art. 117, comma 3, Cost. -; e, per un altro, interferisce, ancora una volta, con le funzioni e con i compiti del Commissario *ad acta* - così violando l'art. 120, comma 2, Cost.

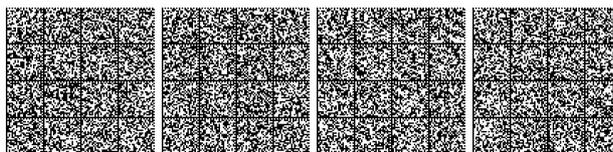
E in effetti, come s'è visto, la «integrazione» disposta dalla norma regionale impugnata contrasta con quanto previsto dal punto 2.1.1.1 del vigente Programma operativo 2016-2018, il quale, nell'ambito della riorganizzazione delle reti assistenziali e, nello specifico, della rete ospedaliera, tra gli obiettivi di riqualificazione delle strutture pubbliche, se prevede l'integrazione dell'Azienda ospedaliera universitaria «Mater Domini» con l'Azienda ospedaliera «Pugliese Ciaccio» - per incorporazione della seconda nella prima, ad iniziativa, però, del Commissario *ad acta*, e non della Regione -, non contempla (altresi) l'integrazione del presidio ospedaliero Giovanni Paolo II di Lamezia Terme con la (neocostituita) Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini-Pugliese Ciaccio».

La previsione regionale censurata ignora inoltre sia gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi che, a mente del decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70, debbono presiedere alla organizzazione - e alla riorganizzazione - della rete assistenziale ospedaliera; sia il decreto 5 luglio 2016, n. 64, con il quale il Commissario *ad acta*, nell'attuazione del mandato affidatogli con deliberazione del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015 in merito alla riorganizzazione della rete ospedaliera, della rete dell'emergenza-urgenza e delle reti tempo-dipendenti regionali, ha assegnato alla Struttura di Lamezia Terme - DEA/Dipartimento Emergenza Urgenza e Accettazione di I livello - il ruolo di «Spoke» - vale a dire di centro ospedaliero periferico di riferimento - dell'Azienda sanitaria provinciale di Catanzaro (v. pagg. 3 e 4 dell'allegato 1 a detto decreto commissariale denominato «PL e Strutture pubbliche e private»; pag. 66 dell'allegato a detto decreto commissariale denominato «Documento di riorganizzazione della rete ospedaliera, della rete dell'emergenza urgenza e delle reti tempo-dipendenti»).

L'integrazione, operata *ope legis*, di strutture sanitarie non prevista né dal Programma operativo vigente né dai decreti commissariali emanati se, come s'è detto, da un lato, interferisce (nuovamente) con le funzioni e con i compiti del Commissario *ad acta* - e, sul punto, si rinvia, per brevità, alla giurisprudenza costituzionale citata nel motivo che precede -, dall'altro, viola gli impegni assunti dalla regione, dapprima, con il Piano di rientro e, poi, con i Programmi operativi - che, come pure s'è detto, del primo costituiscono doverosa attuazione e aggiornamento «al fine di tenere conto del finanziamento del servizio sanitario programmato per il periodo di riferimento, dell'effettivo stato di avanzamento dell'attuazione del piano di rientro, nonché di ulteriori obblighi regionali derivanti da Intese fra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano o da innovazioni della legislazione statale vigente» (così l'art. 2, comma 88-bis, l. n. 191/2009).

Per questo profilo, la norma regionale impugnata si pone in contrasto con i principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009: e, in particolare, con quello fissato dal comma 95 dell'art. 2 citato a mente del quale gli interventi previsti nell'Accordo Stato-Regione e nel relativo Piano di rientro «sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro» (enfasi aggiunta).

Con sentenza n. 79 del 2013 codesta Ecc.ma Corte ha infatti evidenziato che la giurisprudenza costituzionale «ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza



pubblica e del contenimento della spesa”, peraltro in un “quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario” (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può “legittimamente imporre alle regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” (sentenza n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)».

In tale contesto, è stato così più volte riconosciuto all’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 natura di «principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (così la già ricordata sentenza n. 79/2013 che richiama a sua volta le pronunce n. 91/2012, n. 163/2011, n. 123/2011, n. 141/2010 e n. 100/2010): di talché, «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”, finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (sentenze n. 227 del 2015, n. 14 del 2017 e n. 266 del 2016)».

L’art. 1, comma 4, della l.r. Calabria 13 marzo 2019, n. 6 è dunque costituzionalmente illegittimo per violazione sia dell’art. 117, comma 3, Cost. - ponendosi in contrasto con un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - sia dell’art. 120, comma 2, Cost. - interferendo con le funzioni assegnate dal Governo al Commissario *ad acta* nell’esercizio del potere sostitutivo previsto da quella disposizione -.

IV - L’art. 2, comma 1, della l.r. Calabria 13 marzo 2019, n. 6

L’art. 2, comma 1, della legge dispone infine che «Dal giorno successivo alla pubblicazione nel Bollettino ufficiale telematico della Regione Calabria (BURC) del protocollo d’intesa di cui all’art. 1, l’integrazione di cui alla presente legge diviene efficace e cessano di diritto gli organi dell’Azienda ospedaliera «Pugliese-Ciaccio» di Catanzaro e dell’Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini» e i rispettivi direttori sanitari ed amministrativi., con risoluzione dei relativi rapporti di lavoro e senza attribuzione di alcun indennizzo».

La norma regionale dispone dunque la decadenza automatica, dal giorno successivo a quello di pubblicazione del protocollo d’intesa previsto dall’art. 1, comma 3, della stessa legge, degli organi delle aziende «integrate» nonché dei relativi direttori amministrativi e sanitari.

Tale disposizione, prevedendo altresì la risoluzione dei rapporti di lavoro e, soprattutto, l’esclusione di qualsiasi forma di indennizzo per la cessazione anticipata dell’incarico e della relativa retribuzione senza l’osservanza delle regole all’uopo stabilite dalla disciplina statale di riferimento, statuisce in materia di ordinamento civile e viola, di conseguenza, la riserva di legge stabilita dalla lettera *l*) del comma 2 dell’art. 117 della Costituzione.

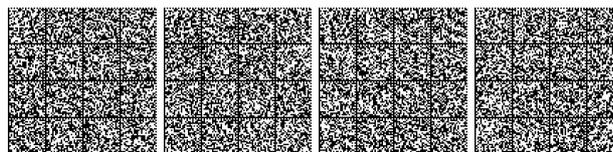
È infatti ben noto che codesta Ecc.ma Corte è stata più volte chiamata a valutare la compatibilità con i principi costituzionali - e, segnatamente, con quelli di cui all’art. 97 Cost. - di disposizioni, statali e regionali, introduttive di fattispecie di decadenza automatica da incarichi di funzioni dirigenziali per cause estranee alle vicende del rapporto e svincolate da qualsiasi valutazione dei risultati conseguiti.

Ed è altresì noto che tali ipotesi di decadenza automatica sono state ritenute compatibili con i principi di cui all’art. 97 Cost. solo se riferite ad addetti ad uffici di diretta collaborazione con l’organo di Governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali, quali quelle contemplate dall’art. 19, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (sentenza n. 34 del 2010).

Relativamente a detti incarichi, infatti, «così come la nomina del personale, compreso quello dirigenziale, può avvenire, in base alla normativa vigente, intuitu personae, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell’adozione dell’atto di assegnazione allo stesso modo, e simmetricamente, è possibile in qualunque momento interrompere il rapporto in corso qualora sia venuta meno la fiducia che deve caratterizzare in maniera costante lo svolgimento del rapporto stesso» (così la sent. n. 304/2010).

Per il personale dirigenziale non apicale i meccanismi di decadenza automatica o meramente discrezionale sono stati invece costantemente ritenuti incompatibili con i principi di cui all’art. 97 Cost. (v., *ex multis*, le sentenze nn. 228 e 124 del 2011, n. 224 del 2010, nn. 104 e 103 del 2007).

Ed invero, in relazione alla figura del direttore amministrativo di un ente ospedaliero, è stato sottolineato come, «una volta (...) instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell’Amministrazione ospedaliera concernenti l’espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall’altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell’interessato, inerenti alla carica» (*cf*: sen-



tenza n. 224 del 2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18, che prevedeva che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessassero automaticamente dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale).

In altri termini, «(...) avuto riguardo al complessivo sistema di nomina e di revoca del dirigente in questione, la previsione (...) di una interruzione automatica del rapporto per effetto della nomina del nuovo direttore generale, senza la previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente, comporta una vera e propria discontinuità della gestione (sentenza n. 55 del 2009), in contrasto con l'art. 97 della Costituzione» (cfr: sentenza n. 224 del 2010, cit.).

Nel caso di specie, la decadenza di diritto degli organi e dei rispettivi direttori sanitari ed amministrativi è stata prevista in ragione dell'«integrazione» delle due aziende ospedaliere e della conseguente necessità, per effetto della costituzione di un nuovo soggetto giuridico, di procedere alla nomina dei relativi organi e al conferimento dei relativi incarichi dirigenziali.

Cionondimeno, l'ovvia necessità di evitare che la disposta riorganizzazione comporti, con il mantenimento degli organi e dei dirigenti delle aziende «integrate», una duplicazione di incarichi e di costi nonché una sovrapposizione di attività e di competenze, non legittima, sul piano costituzionale, l'esclusione - con norma regionale - di qualsivoglia forma di indennizzo per la cessazione ante tempus dell'incarico e della relativa retribuzione, tanto più al di fuori delle ipotesi e senza l'osservanza del procedimento previsti dall'art. 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 e dall'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 517 del 1999.

La norma regionale, disciplinando - «in negativo» - gli effetti patrimoniali discendenti dalla revoca anticipata dell'incarico dirigenziale incide dunque direttamente sui diritti e sugli obblighi delle parti del rapporto di lavoro autonomo invadendo così la materia dell'ordinamento civile riservata dall'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, gli articoli 1, commi 1, 2, 3 e 4, e 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria n. 34 del 13 marzo 2019, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 8 maggio 2019.

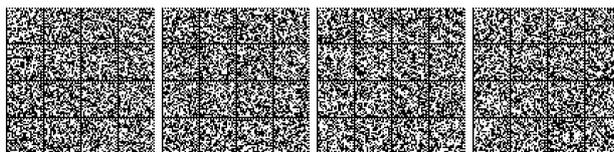
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 8 maggio 2019, della determinazione di impugnare la legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;
2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria n. 34 del 13 marzo 2019;
3. copia del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018 recante nomina del Commissario ad acta e del sub-Commissario per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale calabrese;
4. copia del Programma operativo 2016-2018 predisposto dal Commissario ad acta ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191/2009 ed approvato con decreto n. 63 del 5 luglio 2016 (stralcio);
5. DCA 5 luglio 2016, n. 64 e relativi allegati 1 - «PL e Strutture pubbliche e private» - (stralcio) e «Documento di riorganizzazione della rete ospedaliera, della rete dell'emergenza urgenza e delle reti tempo-dipendenti».

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 12 maggio 2019

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI



n. 59

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2019
(della Regione Calabria)

Sanità pubblica - Disposizioni urgenti per il servizio sanitario della Regione Calabria - Disposizioni speciali per la Regione Calabria inerenti al raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale - Verifica straordinaria sui direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale - Nomina, nel caso di valutazione negativa sui direttori generali, di commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale - Verifica sull'attività dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale - Dissesto finanziario degli enti del Servizio sanitario regionale - Appalti, servizi e forniture per gli enti del servizio sanitario della Regione Calabria - Supporto dell'Agencia nazionale per i servizi sanitari regionali - Ulteriori disposizioni in tema di collaborazione e supporto ai commissari - Disposizioni finanziarie - Disposizioni transitorie e finali. Istanza di sospensione.

– Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 14 e 15.

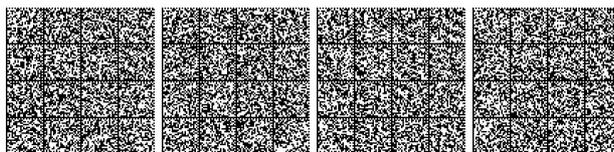
Ricorso per la Regione Calabria (c.f. n. 02205340793), in persona del Presidente della Giunta regionale on. Gerardo Mario Oliverio, rappresentata e difesa, giusta delibera G.R. n. 181 del 14 maggio 2019, e correlato decreto dirigenziale di incarico, nonché in virtù di procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. Giuseppe Naimo (C.F. NMA GPP 65A05 D976H) dell'Avvocatura regionale (Posta elettronica certificata avvocato8.cz@pec.regione.calabria.it), ed elettivamente domiciliata in Roma, via Sabotino, 12, presso lo studio dell'avv. Graziano Pungi fax 0961/853581, indirizzi di posta elettronica e fax ai quali intende ricevere comunicazioni e notificazioni del presente giudizio;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. n. 80188230587), in persona del Presidente *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna, 370, domicilio digitale attigiudiziaripcm@pec.governo.it per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 14 e 15 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, derivante dalla violazione degli articoli 5, 81, 117, 120 e 121 della Costituzione, nonché degli articoli 8 legge 131/03, 2, commi 78, 88 e 88-*bis* legge 191/09, 1, 2, 3, 6, 7 e 8 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera *p*) legge 124/15, 5-*bis* del decreto legislativo 502/92 e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, con richiesta di sospensione, ex art. 35 legge 87/53, delle norme impugnate.

FATTO

Il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - del 2 maggio 2019, recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria», ritenendo di dover adottare misure eccezionali, volte anche alla risoluzione delle riscontrate, gravi inadempienze amministrative e gestionali, per la Regione Calabria, supportando l'azione commissariale di risanamento del servizio sanitario regionale, ed accertati il mancato rispetto degli obiettivi economico-finanziari previsti dalla cornice programmata nell'ambito dei programmi operativi, il mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali di assistenza, nonché rilevanti criticità connesse alla gestione amministrativa, più volte riscontrati, da ultimo, dai Tavoli di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA nella seduta congiunta del 4 aprile 2019, al Capo I, rubricato «Disposizioni urgenti per il Servizio sanitario della Regione Calabria» (articoli 1 - 10) contiene — tra gli altri — l'art. 1 «Ambito di applicazione», l'art. 2 «Verifica straordinaria sui direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 3 «Commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 4 «Direttori amministrativi e direttori sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale», l'art. 5 «Dissesto finanziario degli enti del Servizio sanitario regionale» l'art. 6 «Appalti, servizi e forniture per gli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria» l'art. 8 «Supporto dell'Agencia nazionale per i servizi sanitari regionali» e l'art. 9 «Ulteriori disposizioni in tema di collaborazione e supporto ai Commissari»; al Capo III, rubricato «Disposizioni finanziarie, transitorie e finali» (articoli 14 - 16), contiene — tra gli altri — l'art. 14 «Disposizioni finanziarie» e l'art. 15 «Disposizioni transitorie e finali», articoli tutti oggetto di impugnativa col presente ricorso.

Così esposte la cronologia dei fatti e le norme che si intendono impugnare, questa difesa intende ricorrere, come in effetti con il presente atto ricorre, a codesta Eccellentissima Corte costituzionale, ex art. 127, comma 2, della Costituzione, atteso che le suddette norme presentano profili di lesività in pregiudizio della sfera di attribuzioni legislative ed amministrative della Regione Calabria costituzionalmente garantite, ed interviene maniera significativa su materia di preminente interesse regionale, affidando il ricorso ai seguenti



MOTIVI

1) *Violazione articoli 5, 117, 120, 121 Cost.*

L'art. 1 del decreto-legge impugnato prevede che «Il presente Capo reca disposizioni speciali per la Regione Calabria inerenti al raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi operativi di prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale», e l'interpretazione più aderente al testo ed allo spirito della norma conduce alla considerazione che lo Stato ritenga che in Calabria viga tutt'ora un Piano di rientro; su tale presupposto, poggiano tutte le altre norme del decreto-legge qui impuginate, e sopra dettagliatamente indicate.

Il presupposto fattuale è fallace.

La Regione Calabria ha approvato il Piano di rientro dal deficit con le delibere G.R. numeri 845/09 e 97/10 «che si producono», alle quali ha fatto seguito, da ultimo, il D.C.A. n. 119/16, che ha approvato il Programma operativo 2016/18 «si producono decreto commissariale e P.O. approvato»; il combinato disposto dei commi 88 e 88-bis «l'ultimo, aggiunto dall'art. 17, comma 4, lettera b, decreto-legge 98/11, convertito in legge 111/11» dell'art. 2 legge 191/09 sembra indicare che i programmi operativi predisposti dal commissario nelle regioni sottoposte ai Piani di rientro costituiscono non solo una prosecuzione ma anche un aggiornamento del Piano.

Pertanto, nell'ipotesi più favorevole per lo Stato, il Piano di rientro, per come «proseguito» ed «ampliato», poteva «proseguire» solo sino al 31 dicembre 2018; il Governo, nella riunione del 7 dicembre 2018, ha provveduto a nominare il dott. Saverio Cotticelli commissario *ad acta* e l'ing. Thomas Schael subcommissario per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria «si produce la delibera»; il commissario si è insediato in data 8 gennaio 2019 «si produce comunicazione»; anche avverso tale delibera la Regione ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione a codesta ecc.ma Corte, iscritto al n. 1/19 Reg. Ric. Enti, la cui udienza di discussione è fissata per l'udienza dl 3 luglio 2019, ricorso nel quale — tra le altre ragioni — vi è appunto quanto sopra dedotto, lì denunciato come conflitto di attribuzioni.

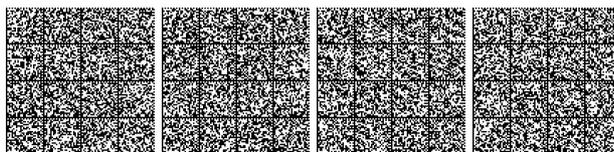
Ciò posto, solo l'adozione entro la suindicata data di vigenza del P.O. 2016-18 del P.O. 2019-2021 «oggetto del punto b) della delibera adottata dal C.d.M.» avrebbe potuto far proseguire il Piano di rientro; ma, come sopra esposto, il commissario nominato si è insediato giorno 8 gennaio 2019, e non ha mai adottato nulla che abbia a che vedere con un nuovo Programma operativo, per cui pare evidentemente dimostrata la mancata prosecuzione del Piano approvato nel 2010, con conseguente impossibilità di ritenere proseguita l'estensione del commissariamento al periodo successivo al 1° gennaio 2019.

Pare infatti di tutta evidenza che il commissariamento «*rectius*, permanenza e/o prosecuzione del commissariamento, nel caso che qui ne occupa» presupponga un Piano di rientro vigente; il commissario, infatti, è incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, e codesta ecc.ma Corte ha a più riprese sottolineato la vincolatività dei Piani di rientro per le Regioni «che li abbiano liberamente sottoscritti» (*ex plurimis*, sentenza n. 79/13), ma nel caso di specie, per inerzia statale, il Piano ha cessato ogni effetto.

Su tale più corretto presupposto fattuale, pare evidente la violazione denunciata dalla Regione ricorrente: l'art. 5 della Costituzione riconosce e promuove le autonomie locali; l'art. 117, comma 2, prevede tra le materie di legislazione concorrente anche quelle della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, ed il comma 4 tra quelle di legislazione residuale l'organizzazione degli uffici; l'art. 121 Cost. prevede che il potere legislativo della Regione sia esercitato dal Consiglio regionale, e che la rappresentanza della Regione sia individuata in capo al Presidente della Giunta; l'art. 120, comma 2, Cost., pone come preciso limite al potere sostitutivo statale l'esercizio dello stesso secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, ma nel caso in questione l'intervento normativo statale ha invaso sfere di competenza legislativa concorrente regionale «che la disciplina relativa ai Piani di rientro insista su una pluralità di materie, tra loro intrecciate, ascrivibili soprattutto a materie di potestà legislativa concorrente (certamente, la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica) è fermo della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte resa proprio in relazione alla Regione Calabria - v., ad esempio, sentenze n. 123/11 e 266/16» e residuale senza che sussista il presupposto legittimante invocato a sostegno di tale intervento.

2) *Violazione articoli 5, 117, 120, 121 Cost.; 8 legge 131/03; 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09; 1, 2, 3, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, 5-bis decreto legislativo 502/92, e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.*

La Regione ricorrente intende sottoporre ora a codesta ecc.ma Corte le ipotesi «subordinate», derivanti sia dalla possibile diversa interpretazione delle finalità declinate al citato art. 1 del decreto-legge impugnato — ossia, che la norma venga intesa, unitamente alle altre norme impuginate, come tendente a prolungare gli effetti di un Piano ormai scaduto — sia dalla circostanza che codesta ecc.ma Corte ritenga invece *tout court* tutt'ora vigente il Piano di rientro dal deficit sanitario nella Regione Calabria.



Nella prima ipotesi, derogando alla disciplina di settore — già sospettata di incostituzionalità dalla Regione ricorrente in sede di ricorso per conflitto di attribuzioni, ma, allo stato, vigente — di cui all'art. 2, comma 88 e 88-*bis* legge 191/09, l'intervento statale unilaterale per via legislativa, non mediato da intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, viola gli articoli 117, comma 3, e 120 Cost., ed il principio di leale collaborazione per come declinato dalla normativa appresso indicata; nella seconda ipotesi, le modifiche unilaterali al Piano di rientro ed alla normativa di settore, invasive della competenza concorrente e residuale regionale, ed in ogni caso non assistite da intesa in sede di Conferenza, determinano per altro verso le violazioni denunciate (v. posizione Conferenza Regioni del 9 maggio 2019).

Risulta particolarmente efficace il richiamo alla sentenza n. 219/13 di codesta ecc.ma Corte: «Lo Stato, optando per l'esercizio del potere sostitutivo ... si assume l'onere del processo coartato di risanamento delle finanze regionali»; per contro, lo Stato tenta di utilizzare le macroscopiche inadempienze dei commissari statali per tentare di prorogare ulteriormente uno stato di espropriazione delle competenze regionali, che ha oggettivamente danneggiato la Regione ed i cittadini in essa residenti, i quali hanno visto progressivamente peggiorare — per asserzione dello stesso Stato, che su tale dato fonda l'intervento qui censurato — la situazione dei livelli essenziali di assistenza, malgrado (o forse, proprio a causa dell'intervento statale).

Per comodità espositiva, si esaminerà ciascun articolo, evidenziando le violazioni specifiche per ciascuno di essi.

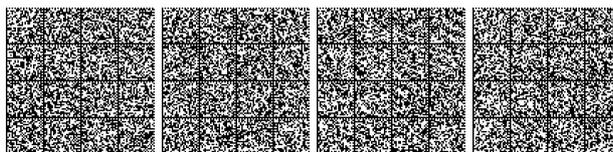
a) L'art. 1 indica le finalità del decreto-legge: ove si ritenga che tenti di prorogare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente la proroga può avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-*bis* legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

Ove invece si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione e 1, 2, 3, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera *p*) legge 124/15, 5-*bis* decreto legislativo 502/92, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme sopra richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

Ad avviso della Regione ricorrente, l'art. 8, comma 4, della legge 131/03, che prevede, anche per i casi di urgenza, quanto meno il coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni a seguito dell'adozione di «provvedimenti», la quale può chiedere il riesame del provvedimento, non riguarda l'adozione di decreti-legge ex art. 77 Cost., ma solo quella di provvedimenti aventi natura non normativa, assunti ex art. 120 Cost.; in ogni caso, ed anche ove, per mera ipotesi, si dovesse ritenere la norma atta a ricomprendere anche interventi di natura legislativa, risulta documentata la mancata «immediata comunicazione» alla Conferenza, con conseguente dimostrazione della violazione anche sotto tale profilo.

b) L'art. 2 conferisce esplicitamente al commissario un potere «nuovo» rispetto a quanto già previsto nel vigente Piano di rientro, ossia un potere di verifica «straordinaria» di DD.GG. e/o commissari, che, in caso di esito negativo, consente una decadenza dichiarabile senza acquisire pareri: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-*bis* legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera *p*) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03: in dettaglio, nel derogare l'art. 2 del decreto legislativo 171/16 consente la nomina dei commissari straordinari da parte del commissario anziché da parte del Presidente della Regione; inoltre, consente una verifica anche prima dei 24 mesi previsti dal comma 4 del citato art. 2; infine, deroga ai commi 4 e 5 dell'art. 2 decreto legislativo 171/16, in quanto la norma in questione consente di omettere del tutto l'acquisizione dei pareri del sindaco o della Conferenza competente ivi previsti. Pare decisivo richiamare, a sostegno del vizio lamentato, la sentenza n. 251/16 di codesta ecc.ma Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 11 della legge 124/15, anche nella parte in cui consentiva di adottare quello che poi sarebbe stato indicato come decreto legislativo 171/16, non previa intesa con la Conferenza Stato Regioni, ma solo previo parere della Conferenza unificata, in quanto, riguardando competenze concorrenti, come quella relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria, l'intervento del legislatore statale, costituito dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, «deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016,



n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato Regioni».

Non è in discussione, quindi, che qualunque intervento legislativo che incida sull'assetto delineato dal decreto legislativo 171/16 — come accaduto, ad esempio, al momento dell'adozione del decreto legislativo 126/17, correttivo di alcune disposizioni del decreto legislativo 171 — debba — per inequivoca statuizione di codesta ecc.ma Corte — necessariamente essere preceduto da intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, ivi comprese le deroghe/modifiche introdotte col decreto-legge in oggetto.

c) L'art. 3 prevede, in caso di valutazione negativa dei DD.GG., la nomina di commissari straordinari da parte del commissario *ad acta* o, in caso di mancata intesa con la Regione, da parte del Ministro della salute: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-*bis* legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera *p*) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03: in dettaglio, si conferisce il potere di nomina al commissario o al Ministro; inoltre, si introduce una ipotesi di decadenza dei commissari già nominati alla Regione, non disciplinata dal decreto legislativo 171/16; si prevede la possibilità di nomina di un commissario per più aziende del S.S.R.; si inserisce una nuova ipotesi di «esperienza dirigenziale» prevista dall'art. 1, comma 7-*ter*, del più volte richiamato decreto legislativo 171/16, anche qui derogato senza intesa, e senza appesantire l'atto con inutili ripetizioni, si rinvia alla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte richiamata al punto *b*).

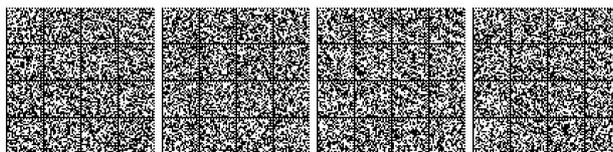
d) L'art. 4 prevede una verifica straordinaria da parte del commissario straordinario o del D.G. dell'operato dei direttori amministrativi e sanitari: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-*bis* legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 4, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera *p*) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

e) L'art. 5 prevede la possibilità di disporre la gestione straordinaria, con bilancio separato, in caso di verifica negativa sui conti degli Enti del S.S.N.: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-*bis* legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera *p*) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

f) L'art. 6, comma 1, del decreto-legge inibisce in radice agli Enti del Servizio sanitario della Regione di avvalersi della centrale di committenza S.U.A., demandando ogni attività a Consip ovvero — previa convenzione — ad altre centrali di committenza regionali per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, superiori alle soglie comunitarie, con facoltà di avvalersi del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia-Calabria; il comma 3 prevede la redazione di un Piano straordinario che comporta la revoca di tutte le misure già adottate in materia di edilizia sanitaria; il comma 4, in particolare, per alcuni progetti di edilizia sanitaria da finanziare ai sensi dell'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, prevede che gli Enti del S.S.N. possono avvalersi, previa convenzione, di Invitalia S.p.A. quale centrale di committenza, nonché delle altre strutture previste all'uopo da disposizioni di legge: ove si ritenga che tali disposizioni tentino di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a



legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

Infatti, l'art. 6 modifica unilateralmente il Piano di rientro, che prevede «v. DG.R. 845/09, Allegato, paragrafo 9, punto b), e paragrafo 10» la «predisposizione» delle gare da parte della S.U.A., nonché un budget prefissato per tale attività al fine di consentire un risparmio di spesa; inoltre, gli interventi in materia di edilizia sanitaria, disciplinati all'art. 6 dell'Accordo recepito con D.G.R. n. 97/10, cessato lo specifico commissariamento ivi richiamato, erano rientrati nella piena competenza regionale.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato anche dall'art. 8 legge 131/03.

g) L'art. 8, in combinato con l'art. 14, comma 2, esclude la Regione dall'attività di supporto al commissario in relazione «alle finalità» del decreto; per contro, impone alla Regione di mettere a disposizione del commissario *ad acta*, del commissario straordinario, del commissario straordinario di liquidazione e del personale impiegato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali «personale, uffici e mezzi per l'espletamento dei relativi incarichi»: ove si ritenga che tentino di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione: in dettaglio, il combinato disposto delle due norme impone (a differenza di quanto indicato nella Relazione tecnica a p. 12) di mettere a disposizione non solo del commissario *ad acta* — come già previsto dalla normativa di settore — personale, uffici e mezzi, ma addirittura di metterli a disposizione dei vari commissari straordinari, del commissario liquidatore di cui all'art. 5, e, addirittura, del personale Agenas, con immotivata e non concordata innovazione dello stato attuale.

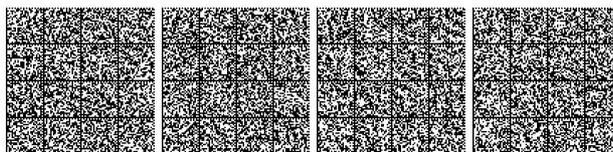
h) L'art. 9 prevede la possibilità per il commissario di stipulare convenzione con la G.d.F.: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

i) L'art. 14, commi 1 e 2, determina «comma 1» la copertura finanziaria relativa agli articoli 3 e 9, esclude «comma 2» la Regione dall'attività di supporto in relazione all'art. 8 ed estende ad una serie di soggetti diversi dal commissario *ad acta* l'obbligo per la Regione di mettere a disposizione «personale, uffici e mezzi»: ove si ritenga che tentino di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

l) L'art. 15, commi 2 e 3, infine, prevede — comma 2 — la decadenza dei DD.GG. nominati dalla Regione trenta giorni prima l'entrata in vigore del decreto, e la revoca delle procedure selettive ancora *in itinere*, e — comma 3 — la modifica dell'art. 4 legge 222/07, in termini peraltro non coerenti «per l'aggiunta della figura del subcommissario»



con la diversa valutabilità dell'attività del solo commissario prevista dall'art. 3, comma 8: ove si ritenga che tenti di ampliare gli effetti di un Piano di rientro già prorogato con P.O. scaduto, a legislazione vigente, l'ampliamento potrebbe (forse) avvenire solo con atto del commissario, oppure mediante accordo tra la Regione lo Stato «mediati» dall'intesa in sede di Conferenza, per cui pare evidente la violazione degli articoli 5, 117 e 120 della Costituzione, 2, commi 78, 88 e 88-bis legge 191/09, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, ad esempio, dall'art. 8 legge 131/03.

In entrambe le ipotesi, e quindi anche ove si ritenga che la norma impatti su un Piano di rientro vigente, l'unilateralità dell'intervento legislativo determina la violazione degli articoli 5, 117, 120, 121 della Costituzione, 1, 2, 6 e 7 decreto legislativo 171/16, 11, comma 1, lettera p) legge 124/15, nonché del principio di leale collaborazione, per come declinato, oltre che dalle norme ordinarie appena richiamate, dall'art. 8 legge 131/03.

3) *Violazione articoli 81, 117, 121 Cost.; 7 decreto legislativo 171/16; 5-bis del decreto legislativo 502/92 e del principio di leale collaborazione.*

a) L'art. 3, nel consentire la nomina e la revoca anche dei commissari straordinari, già nominati dal Presidente della Regione Calabria previa deliberazione di Giunta, ex art. 20 L.R. 29/02, solo nella Regione Calabria, viola gli articoli 117, comma 3, e 121 Cost. e 7 decreto legislativo 171/16 perché introduce norma non di principio, ma di dettaglio, in materia di legislazione concorrente, ed in relazione ad istituto mai disciplinato dallo Stato prima, ma già normato dal legislatore regionale (si vedano le sentenze di codesta ecc.ma Corte numeri 190/17, punto 6 «Considerato in diritto» — proprio relativa alla Regione ricorrente — e 87/19, punti 4.2 ss. «Considerato in diritto»).

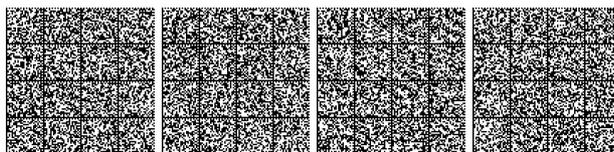
b) L'art. 6, comma 1, del decreto-legge — come già sopra esposto — inibisce in radice agli Enti del Servizio sanitario della Regione di avvalersi della centrale di committenza S.U.A., demandando ogni attività a Consip ovvero ad altre centrali di committenza regionali per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, superiori alle soglie comunitarie, con facoltà di avvalersi del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia-Calabria; il comma 4, per alcuni progetti di edilizia sanitaria da finanziare ai sensi dell'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, prevede che gli Enti del S.S.N. possono avvalersi, previa convenzione, di Invitalia S.p.A. quale centrale di committenza, nonché delle altre strutture previste all'uopo da disposizioni di legge: ciò determina la lamentata violazione degli articoli 117, comma 3, e 121 Cost.

La Stazione unica appaltante è stata istituita nel lontano 2007 (L.R. 26/07), prevedendo all'art. 1, comma 1, come obbligatorio il ricorso alla S.U.A. — tra gli altri — per gli enti appartenenti al S.S.N.: tale previsione, non è mai oggetto di impugnazione, ed anzi venne espressamente lodata nel ricorso a suo tempo proposto dal Governo avverso altre disposizioni della medesima legge, in quanto ritenuta idea virtuosa in un panorama connotato da frammentazione delle stazioni appaltanti, e particolarmente opportuna «in un contesto territoriale del quale sono noti gli enormi rischi di condizionamento e di alterazione» «testuale dal ricorso dell'Avvocatura generale, che si produce, e dichiarato estinto da codesta ecc.ma Corte con ordinanza 48/09».

Pare evidente quindi che lo Stato abbia emanato norma non di principio, ma di dettaglio in materia di legislazione concorrente (v., esattamente in termini sulla competenza regionale, la sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 43/11, punti 4 e 5 «Considerato in diritto»).

c) Il comma appena indicato contrasta anche con l'art. 81, comma 4, Cost.: come già sopra esposto *sub 2 f)*, per contenere i costi è stato predeterminato in sede di Piano di rientro un abbattimento dei costi per il ricorso alla S.U.A., mentre il ricorso ad altre Stazioni appaltanti — compresa Consip — avviene senza limiti di costo, mentre codesta ecc.ma Corte, sin dalla pronuncia n. 214/12, ha sempre rimarcato la necessità che la stima della copertura della spesa sia fatta «in modo credibile», il che, con tutta evidenza, non riguarda tale disposizione, che risulta totalmente priva di copertura finanziaria.

d) L'art. 6, comma 3, prevede che il commissario predisponga un Piano triennale straordinario di edilizia sanitaria e di adeguamento tecnologico della rete di emergenza, della rete ospedaliera e della rete territoriale della Regione, e che con l'approvazione del Piano sono revocate le misure già adottate in contrasto con la nuova programmazione; nella Relazione tecnica si legge che gli interventi ricompresi nel Piano potranno essere individuati tra quelli di cui all'art. 20 legge n. 67/88 in materia di ristrutturazione edilizia ed ammodernamento tecnologico, nel cui ambito, debbono inserirsi anche gli interventi previsti dalla delibera CIPE n. 16 dell'8 marzo 2013, a valere sulle risorse rese disponibili dall'art. 2, comma 69, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Altre linee di finanziamento sono, infine, quelle disposte dall'art. 71 della legge 448/1998 e dall'art. 1, commi 602-603 della legge 232/2016.



La norma lede l'art. 81, comma 3, Cost., in quanto prevede, per il tramite del Piano, l'impiego di risorse «al di fuori degli interventi programmati» (Corte costituzionale, sentenza n. 172/18); lede inoltre gli articoli 5 e 120 Cost. ed il principio di leale collaborazione, per come concretamente declinato in materia dall'art. 5-bis decreto legislativo 502/92, nonché dall'art. 115 decreto legislativo 112/98, che prevede che gli accordi di programma in materia di ristrutturazione edilizia ed ammodernamento tecnologico debbano necessariamente passare «previa intesa» con la Conferenza Stato Regioni, mentre la norma interviene non solo in via del tutto unilaterale e senza alcuna forma di confronto, ma incide dichiaratamente anche sugli accordi già in atto, che verranno automaticamente revocati se ritenuti in contrasto col Piano approvato unilateralmente dallo Stato.

e) L'art. 8, in combinato disposto con l'art. 14, comma 2, impone di mettere a disposizione dei diversi soggetti già sopra dettagliatamente esposti sub 2 g): ciò determina la macroscopica violazione degli articoli 117, comma 4, e 121 Cost., in quanto tale combinato disposto incide, in maniera pesantissima, in materia di competenza legislativa residuale regionale «ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale - v., da ultimo Corte costituzionale, sentenza n. 191/17» in ordine all'organizzazione degli uffici regionali, che rischia di venire devastata da tale impatto, totalmente indeterminato quanto ad organizzazione del lavoro, numero di persone ed ore di servizio del personale regionale, possibile occupazione di spazi degli uffici regionali e gestione del parco mezzi regionali, che tutti i vari soggetti indicati nella norma potrebbero «rivendicare» senza limite alcuno.

f) L'art. 15, comma 2, infine, prevede che «I direttori generali degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria eventualmente nominati dalla Regione nei trenta giorni anteriori alla data di entrata in vigore del presente decreto cessano dalle loro funzioni dall'entrata in vigore del presente decreto. Sono, in ogni caso, revocate le procedure selettive dei direttori generali in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto»: anche in questo caso, intervenendo solo nella Regione Calabria sui poteri regionali disciplinati dagli articoli 20 L.R. 29/02 e 14 L.R. 11/04, la norma viola gli articoli 117, comma 3, e 121 Cost. e 7 decreto legislativo 171/16 perché introduce norma non di principio, ma di dettaglio, in materia di legislazione concorrente.

4) *Violazione art. 81 Cost.; 8 decreto legislativo 171/16 ed il principio di leale collaborazione.*

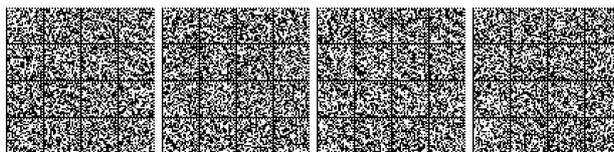
In ordine al presente motivo di ricorso, pur essendo nota la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che afferma che nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative, salva ipotesi di violazione di questi che comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, e previa indicazione delle specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione, si ritiene di segnalare che il presente caso è *un unicum*, in quanto le norme impugnate sono espressamente dirette ad incidere sulla sola Regione ricorrente.

Ciò detto, gli articoli 3, 8, 9 e 14 del decreto impugnato generano nuove spese, non oggetto di adeguata copertura: sul punto si veda quanto appresso dettagliato.

a) Innanzi tutto, tutti gli articoli impugnati contrastano con il principio di leale collaborazione, in quanto l'art. 8 del decreto legislativo 171/16 aveva previsto che dalla modifiche di settore non sarebbe dovuta sopravvenire nessuna nuova spesa: il mancato previo raggiungimento di intesa in sede di Conferenza su tali nuovi oneri determina la lamentata violazione.

Tutte le norme impugnate incidono sulle competenze regionali, in materia di legislazione concorrente (tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica), e l'art. 8 anche in materia di competenza residuale (ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale); le ragioni delle lamentate lesioni sono la privazione del potere presidenziale di nomina di commissari delle aziende (art. 3), l'imposizione di indiscriminata «messa a disposizione» dell'intera macchina amministrativa regionale anche a soggetti diversi dal commissario *ad acta* (art. 8 e 14, comma 2), e la previsione di attività ispettive ulteriori rispetto a quanto già stabilito nel Piano di rientro (art. 9).

b) L'art. 3 e l'art. 14, comma 1, stabiliscono di determinare la copertura finanziaria mediante la riduzione di fondo speciale, ripartiti i 18 mesi di durata su due esercizi in quota paritaria per ciascun anno, 2019 e 2020: il combinato disposto lede l'art. 81, comma 4, Cost., in quanto la copertura — v. art. 3, comma 5 e Relazione tecnica, p. 12, ove si legge che «dovrà essere ripartita sui due esercizi finanziari di riferimento (2019 e 2020) per una quota pari a nove mesi per esercizio. Sulla base di quanto detto si ottiene, pertanto, un impegno massimo di spesa pari ad euro 472.500 per ciascuno dei due esercizi finanziari considerati» — è stata calcolata ipotizzando che i 18 mesi sarebbero stati ripartiti esattamente tra i due anni 2019 e 2020, e che non tutti i commissari sarebbe stati nominati fuori Regione.



Sul punto, il commissario «v. articolo allegato» ha già chiarito che i commissari straordinari verranno tutti da fuori Regione, il che esclude la possibile riduzione del costo; ciò detto, la normativa impugnata è entrata in vigore il 2/5, e ciò dimostra l'erroneità del calcolo effettuato, il che, considerando che per il 2020 la quota sarà certamente maggiore, fornisce la prova dell'incerta copertura finanziaria «anzi, fornisce la prova della certa mancanza di copertura parziale» per l'anno 2020 qui denunciata.

Come già sopra dedotto, la norma impugnata incide sulle competenze regionali, in materia di legislazione concorrente (tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica); le ragioni delle lamentate lesioni risiedono nella privazione del potere della Giunta di nomina di commissari delle aziende (art. 20, comma 2, L.R. 29/02).

c) Identica censura rispetto a quella appena sviluppata *sub b)* viene mossa agli articoli 9 e 14,c., che risultano afflitti dalla medesima incertezza nella copertura.

d) Infine, l'art. 8, comma 4, prevedendo la compensazione degli effetti dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione Agenas mediante la riduzione del Fondo per la compensazione, non prevedendo una compensazione integrale, ma solo parziale, determina la lamentata violazione dell'art. 81, comma 4, Cost.

Istanza di sospensione.

La Regione intende avanzare istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impuginate, sussistendo il rischio di irreparabile pregiudizio sia all'interesse pubblico che all'ordinamento della Repubblica, richiesti dall'art. 35 legge 87/53.

Quanto al *fumus*, la evidente fondatezza dei motivi sopra estesi concorre a dimostrare la sussistenza del requisito.

Quanto al *periculum*, la perdurante operatività delle norme impuginate — che la chiesta sospensione può rimuovere, espungendole seppur temporaneamente dall'ordinamento, e attenuando così la condizione di precarietà che caratterizza la situazione attuale — comporta una situazione di evidente illegittimità dell'attività dell'attuale commissario e dei soggetti che saranno dallo stesso nominati (v. argomenti da Corte costituzionale, ordinanza 7 aprile 2006, n. 152), commissario che, peraltro, prosegue nell'adottare provvedimenti.

Istanza di abbreviazione termini e riunione.

Ove il sig. Presidente non ravvisi l'urgenza di provvedere — ex art. 21 Norme integrative — sull'istanza di sospensione sopra avanzata, si chiede che il sig. Presidente voglia abbreviare i termini processuali in modo da consentire la trattazione del presente ricorso prima della scadenza del termine per la conversione in legge del decreto-legge impugnato, nonché anticipare la trattazione del ricorso n. 1/19 già sopra richiamato, al fine di disporre — ex art. 22 Norme integrative — l'eventuale trattazione alla medesima udienza.

P.Q.M.

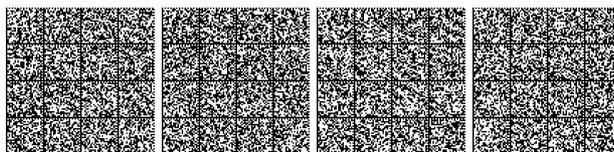
Pertanto si insiste perché l'adita Corte costituzionale voglia, per le ragioni sopra espresse, dichiarare — previa sospensione dell'esecuzione delle norme impuginate — l'illegittimità costituzionale degli articoli impugnati, nei limiti dell'impugnazione proposta, per violazione degli articoli della Costituzione e delle altre norme di principio indicati nel corpo del ricorso, nonché del principio di leale collaborazione, il tutto con abbreviazione dei termini del presente ricorso, ed anticipazione della trattazione del ricorso n. 1/19 Reg. Ric. Enti al fine di consentire la trattazione di entrambi alla medesima udienza, ex art. 22 delle Norme integrative.

Con richiesta al sig. Presidente di voler autorizzare — ai sensi dell'art. 21 delle Norme integrative — l'audizione del difensore della Regione ricorrente nella Camera di consiglio che verrà fissata per la discussione dell'istanza di sospensione avanzata unitamente al presente ricorso.

Si producono, unitamente ai documenti richiamati nel corpo del ricorso come prodotti, D.G.R. n. 181/19 che autorizza la proposizione del ricorso, e decreto del coordinatore dell'Avvocatura di indicazione difensore.

Salvis Juribus

Avvocato: NAIMO



n. 90

*Ordinanza del 25 ottobre 2018 del Tribunale di Rimini
nel procedimento penale a carico di A. F.*

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida, in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per i reati di cui agli artt. 589-bis e 590-bis del codice penale - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, commi 2, quarto periodo, e 3-ter, come, rispettivamente, modificato e introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera b), numeri 1) e 2), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

TRIBUNALE DI RIMINI

SEZIONE PENALE

Il Giudice, sull'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 20 aprile 1992, n. 285 (cosiddetto Codice della strada), formulata all'udienza del 18 giugno 2018, dal difensore di A. F., imputato del delitto p. e p. dall'art. 590-bis, comma 1, codice penale perché, per colpa consistita nella violazione dell'art. 149, comma 1, C.d.S., alla guida del veicolo ... targato ... percorrendo l'autostrada A14 in direzione sud, omettendo di tenere un'adeguata distanza di sicurezza dal veicolo che lo precedeva, entrava in collisione con l'autovettura ... targata ... condotta da R. M., così cagionando a quest'ultima lesioni giudicate guaribili in oltre quaranta giorni. Compresso in Rimini, il 7 settembre 2016, sentito il pubblico ministero, che si è associato alle considerazioni della difesa, ha emesso la seguente ordinanza ex art. 23 legge n. 87/1953.

Sulla rilevanza della questione.

Non è dubitabile che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del Codice della strada rivesta rilevanza, nel presente procedimento, ai fini del decidere.

Infatti, in caso di condanna, all'imputato, cui è ascritto il reato di cui all'art. 590-bis, comma 1 codice penale (lesioni stradali gravi), dovrebbe applicarsi la sanzione prevista dalla norma censurata d'incostituzionalità, ossia la revoca della patente di guida, con l'impossibilità di conseguire una nuova, giusta il disposto dell'art. 222 cit., comma 3-ter, prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

Sulla non manifesta infondatezza della questione.

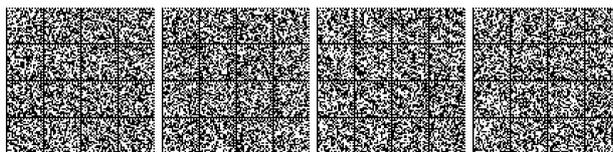
La norma, della cui legittimità costituzionale si dubita, recita: «Alla condanna, ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 589-bis e 590-bis del codice penale consegue la revoca della patente di guida».

Trattasi, appunto, del quarto periodo del 2° comma dell'art. 222 cit., periodo inserito nella disposizione in esame dall'art. 4, comma 4, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni nella legge 24 luglio 2008, n. 125, e oggi così sostituito dall'art. 1, comma 6, lettera b), n. 1, della legge 23 marzo 2016, n. 41.

Ebbene, tale norma, letta in combinato disposto con il comma 3-ter del medesimo articolo di legge, secondo cui, nei casi di revoca di cui trattasi, l'interessato non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni, contrasta con l'art. 3 della Costituzione, che vieta al legislatore di riservare il medesimo trattamento a situazioni ragionevolmente non equiparabili.

Appare infatti contrastare con ogni criterio di ragionevolezza e di buon senso comminare una sanzione amministrativa accessoria di identica durata, fissa e non graduabile (la revoca della patente di guida per cinque anni), in relazione a due illeciti completamente diversi, sia per disvalore di azione che per disvalore di evento.

Ad esempio, un omicidio stradale plurimo (art. 589-bis ultimo comma c.p.), commesso da chi si sia posto alla guida di un veicolo a motore in condizioni psico-fisiche alterate dall'assunzione di alcool o di sostanze stupefacenti, supera incommensurabilmente, sia per disvalore di evento (morte di più persone), sia per disvalore di azione (gravissima imprudenza), le semplici lesioni stradali gravi (art. 590-bis comma 7 c.p.), segnatamente qualora l'evento lesivo non sia conseguenza esclusiva dell'azione o dell'omissione del colpevole.



Sia poi lecito proporre una considerazione basata su massime di esperienza, affinché il diritto non resti soltanto una creazione astratta: è infatti noto che, mentre la morte è un evento naturalistico assolutamente certo, non altrettanto può dirsi della previsione della prognosi di una lesione all'integrità fisica, che sconta l'alea delle più diversificate prassi medico-legali riscontrabili a seconda del contesto anche territoriale di riferimento. Il che evidenzia vieppiù quanto marcata sia la diversità dei comportamenti illeciti tipizzati dai novelli articoli 589-bis e 590-bis codice penale, e rende ancor più palpabile l'irragionevolezza di un loro trattamento uniforme, anche se solo sul piano delle conseguenze di natura amministrativa.

D'altro canto, la disparità del contenuto di disvalore delle violazioni in relazione alle quali è prevista la sanzione amministrativa oggetto di censura, per la sua durata fissa di cinque anni, non è soltanto ontologica, ma prima di tutto normativa.

È lo stesso legislatore della riforma, infatti, a prevedere conseguenze sanzionatorie penali assai diversificate: reclusione fino un anno — meno un giorno — nel caso delle lesioni gravi con concorso di colpa della vittima, e reclusione fino a diciotto anni nel caso di omicidio stradale plurimo.

Or, tuttavia, a pene di sì difforme entità corrisponde, sul piano amministrativo, una sanzione accessoria rigida e invariabile: la revoca della patente per anni cinque, senza possibilità alcuna né di ridurne la durata rispetto ai comportamenti normativamente meno gravi, né di aumentarla in relazione a quelli più severamente puniti perché, evidentemente, di maggiore allarme sociale.

Ciò non pare possa essere giustificato neppure in ragione della natura amministrativa della sanzione, posto che i rimedi interdittivi o comunque sanzionatori di carattere amministrativo possono essere se del caso sottratti alle garanzie e ai principi riservati al diritto penale in senso stretto, ma non invece ai generali principi di ragionevolezza e non arbitrarietà che informano l'intero ordinamento giuridico di uno stato democratico. In questi precisi termini si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 43 del 2017, richiamando proprie precedenti pronunce:

«Nulla impedisce al legislatore di riservare alcune garanzie, come quelle previste dall'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, al nucleo più incisivo del diritto sanzionatorio, rappresentato dal diritto penale, qualificato come tale dall'ordinamento interno. Sotto questo profilo deve, infatti, ricordarsi che questa Corte ha, anche di recente, ribadito "l'autonomia dell'illecito amministrativo dal diritto penale" (sentenza n. 49 del 2015), considerando legittima la mancata estensione agli file citi amministrativi di taluni principi operanti nel diritto penale, sulla considerazione che "[t]ali scelte costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi" (sentenza n. 193 del 2016). La qualificazione degli illeciti e la conseguente sfera delle garanzie, circoscritta ad alcuni settori dell'ordinamento ed esclusa per altri, risponde, dunque, a "scelte di politica legislativa in ordine all'efficacia dissuasiva della sanzione, modulate in funzione della natura degli interessi tutelati" (sentenza n. 193 del 2016), sindacabili da questa Corte solo laddove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio».

In ragione di ciò, non può ritenersi immune da censure la previsione di una sanzione amministrativa, che il legislatore, fissandone la durata in anni cinque, ha ritenuto sufficientemente dissuasiva in relazione all'ipotesi dell'omicidio stradale plurimo, se non altro perché la stessa, automaticamente, risulta irragionevolmente eccessiva, sproporzionata, e in particolare in contrasto con il principio del minor sacrificio necessario (valevole anche nel diritto amministrativo), in relazione alla diversa ipotesi delle lesioni stradali gravi, a fortiori se attenuata dal concorso colposo della vittima.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo e comma 3-ter del decreto legislativo 20 aprile 1992, n. 285, così come rispettivamente modificati e introdotti dalla legge 23 marzo 2016, n. 41, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

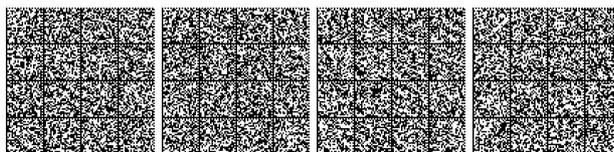
Sospende il presente procedimento e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Ordinanza comunicata alle parti mediante lettura in pubblica udienza.

Rimini, 25 ottobre 2018

Il Giudice: BIANCHI



n. 91

Ordinanza del 25 gennaio 2019 del Tribunale di Grosseto nel procedimento penale a carico di R. B.

Processo penale - Dibattimento - Nuove contestazioni - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere, in caso di contestazione di un fatto diverso, la sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, art. 516.

Ordinanza di trasmissione degli atti alla corte costituzionale ex art. 23, secondo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Il Giudice dott. Marco Bilisari,

Nel procedimento penale indicato in epigrafe, a carico di R. B., nato a ..., difeso di fiducia dall'avvocato Riccardo Lottini del Foro di Grosseto, all'udienza del 21 gennaio 2019, su eccezione della difesa, ha emesso la seguente ordinanza.

1. Breve descrizione dell'attività processuale.

R. B., con decreto di citazione a giudizio del 30 dicembre 2016, è stato tratto a giudizio dinanzi al Tribunale di Grosseto, in composizione monocratica, per rispondere del reato di cui agli artt. 81 cpv. e 648 c.p., per avere con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, acquistato o comunque ricevuto alcuni oggetti proventi del furto commesso ai danni della chiesa di Santa Maria Maddalena in Saturnia (Grosseto), consumato in data 9 settembre 2016 e denunciato dal parroco della suddetta Chiesa in data 10 settembre 2016.

Una volta aperto il dibattimento, nel corso dell'istruttoria, sono stati esaminati i testi dell'accusa ed acquisiti, con il consenso delle parti, alcuni atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero (come il verbale di ricezione di denuncia orale di furto dei carabinieri della stazione di Saturnia e la comunicazione di notizia di reato, trasmessa alla Procura della Repubblica di Grosseto, in data 10 settembre 2016, dai carabinieri della Compagnia di Grosseto).

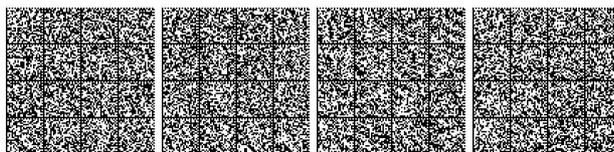
All'udienza del 5 novembre 2018, il Pubblico ministero, senza peraltro che l'istruttoria dibattimentale abbia fatto emergere degli elementi di novità rispetto agli atti di indagine, ma operando semplicemente una diversa lettura del compendio probatorio, ha modificato l'imputazione ex art. 516, primo comma c.p.p., contestando all'imputato un fatto diverso e, in buona sostanza, non più il reato di ricettazione, bensì quello di cui all'art. 624-bis c.p., accusando l'imputato di essere stato l'autore del furto commesso ai danni della chiesa di Santa Maria Maddalena in Saturnia; il verbale di udienza, contenente la nuova contestazione, è stato notificato all'imputato assente, così come previsto dall'art. 520, primo comma c.p.p.

Nella successiva udienza del 21 gennaio 2019, il difensore, munito di procura speciale, in considerazione della nuova imputazione, ha richiesto la sospensione del procedimento con messa alla prova ex art. 168-bis c.p. e, contestualmente, ha sollevato l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 516 c.p.p., in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui la suddetta norma non prevede, in caso di contestazione di un fatto diverso, la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova, richiamando il noto percorso giurisprudenziale intrapreso dalla Corte costituzionale, in relazione alle tardive richieste di procedimenti premiali determinate dalle modifiche dell'addebito intervenute nel corso del dibattimento, culminato con la sentenza 21 marzo 2018, n. 141, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 c.p.p., nella parte in cui non consente all'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova in seguito alla contestazione dibattimentale di una circostanza aggravante.

2. La rilevanza della questione.

L'imputato, il quale ha già presentato all'Ufficio esecuzione penale esterna di Siena richiesta di elaborazione del programma di trattamento ai sensi dell'art. 464-bis c.p.p. (oltre che versato alla persona offesa la somma di cinquecento euro a titolo risarcitorio e richiesto ed ottenuto la disponibilità di un ente accreditato per l'espletamento del lavoro di pubblica utilità), ha formalizzato alla prima udienza utile, tramite procuratore speciale, istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova.

Tale istanza, salvo quanto si dirà in termini di preclusione processuale, è formalmente ammissibile; in particolare, si osserva che il reato contestato (art. 624-bis c.p.), pur non rientrando espressamente nel novero dei delitti di cui al secondo comma dell'art. 550 c.p.p. (che rappresenterebbe, considerato che la pena edittale massima prevista dalla suddetta norma incriminatrice è superiore nel massimo a quattro anni, la condizione preliminare prevista dall'art. 168-bis primo comma c.p., per l'ammissione dell'imputato al nuovo rito speciale introdotto con la legge 28 aprile 2014, n. 67), per pacifica e consolidata giurisprudenza della Suprema Corte, può considerarsi ricompreso, in via interpretativa, nella suddetta elencazione, al pari del furto aggravato (art. 550, secondo comma, lett. «f» c.p.p.), atteso che tale mancata espressa previsione è da ricondursi unicamente ad un difetto di adeguamento normativo, in occasione dell'introduzione della nuova fattispecie di reato, successivamente all'introduzione del codice di rito, con la legge 26 marzo 2001 n. 128 (Cassazione sezione 5, n. 3807 del 28 novembre 2017 - dep. 26 gennaio 2018, Cipolletti e altri, rv. 27243901; per quanto



concerne l'esplicita operatività della sospensione del procedimento con messa alla prova con riferimento alla fattispecie incriminatrice di furto in abitazione *cfi*: Cassazione sezione 5, n. 43958 del 12 maggio 2017 - dep. 22 settembre 2017, Verdicchio e altro, rv. 27161001; sezione 6, n. 29815 del 24 aprile 2012 - dep. 20 luglio 2012, Levakovic, rv. 25317301; sezione 5, n. 22256 del 12 aprile 2011 - dep. 3 giugno 2011, Castriota, rv. 25057701; peraltro recentemente, si è ribadito che, anche a seguito delle modifiche, in termini di pena edittale, operate dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, il Pubblico ministero, in relazione all'art. 624-*bis* c.p., deve esercitare l'azione penale con la citazione diretta a giudizio e non con la richiesta di rinvio a giudizio, *cfi*: Cassazione sezione 4 sentenza n. 1792/2019, depositata il 16 gennaio 2019).

Non risulta inoltre che l'imputato sia stato ammesso altre volte alla sospensione del procedimento con messa alla prova, né ricorrono le condizioni ostative previste dagli artt. 102, 103, 104, 105 e 108 (*cfi*: casellario giudiziale dell'imputato aggiornato al 18 gennaio 2019).

Allo stato della disciplina vigente, tuttavia, la richiesta risulterebbe tardiva e dovrebbe essere, per tale motivo, respinta, in quanto l'art. 464-*bis* secondo comma c.p.p. prevede che la stessa possa essere proposta, a pena di decadenza, nel caso di procedimento con citazione diretta a giudizio, fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, non essendo contemplato, nel caso di contestazione di un fatto diverso ex art. 516 c.p.p. nel corso del dibattimento, che l'imputato possa, a differenza di quanto previsto per gli altri riti premiali oggetto di numerose sentenze additive della Corte costituzionale, pronunciate proprio in relazione alla norma in oggetto (tra cui applicazione pena ex art. 444 c.p.p. Corte costituzionale 30 giugno 1994, n. 265 e Corte costituzionale 17 luglio 2017, n. 206; oblazione ex artt. 162, 162-*bis* c.p., Corte costituzionale 29 dicembre 1995, n. 530; giudizio abbreviato, Corte costituzionale 18 dicembre 2009, n. 333 e Corte costituzionale 5 dicembre 2014, n. 273), richiedere, in conseguenza della nuova imputazione, la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Peraltro, il difensore ha anche evidenziato, per quanto occorrer possa, al fine di escludere ipotetiche finalità dilatorie o strumentali nella scelta di un rito premiale che poteva, in astratto, essere formulata anche sulla base dell'originaria imputazione, che il proprio assistito ha optato per tale strategia difensiva poiché per il nuovo reato (art. 624-*bis* c.p.), in caso di condanna, non è prevista la sospensione dell'ordine di esecuzione ex art. 656, nono comma, lett. a) c.p.p.

L'accoglimento dell'istanza, che allo stato della normativa vigente è preclusa, consentirebbe all'imputato di accedere ad un rito premiale, all'esito del quale, in caso di risultato positivo della prova, il procedimento penale in oggetto verrebbe definito con una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato ex art. 168-*ter* c.p. anziché con una pronuncia sul merito dell'imputazione.

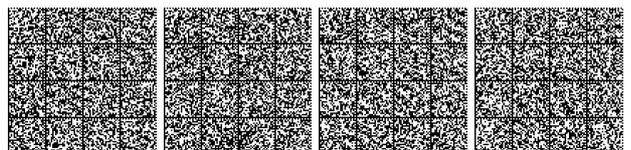
Per tale motivo, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa è rilevante, non potendo il giudizio essere definito senza la risoluzione della suddetta questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione.

Com'è noto, la Corte costituzionale, con sentenza 21 marzo 2018, n. 141, ha dichiarato l'art. 517 c.p.p. costituzionalmente illegittimo, per il contrasto con gli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., nella parte in cui, in seguito alla nuova contestazione di una circostanza aggravante, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Sostiene il difensore che gli argomenti che hanno portato a ritenere l'incostituzionalità dell'art. 517 c.p.p., nei termini sopra evidenziati, devono portare, con riferimento all'art. 516 c.p.p., alle medesime conclusioni; ed invero, evidenziate, nella memoria depositata, le tappe del percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale sull'annosa tema delle facoltà dell'imputato di chiedere riti alternativi dopo nuove contestazioni a norma degli artt. 516 e 517 c.p.p., si ribadisce che essendo la messa alla prova un rito speciale, al pari del patteggiamento e del rito abbreviato (si veda in particolare, a tal proposito, Corte costituzionale 21 luglio 2016, n. 201, pronunciatisi sulla necessità che il decreto penale di condanna contenga l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere, mediante l'opposizione, la sospensione del procedimento con messa alla prova, così come già originariamente previsto per il giudizio immediato, il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena ex art. 444 c.p.p.) - scelta del rito che, per riprendere le parole della Corte, costituisce una modalità, tra le più qualificanti, dell'esercizio del diritto di difesa (v., *ex plurimis*, sentenze nn. 237/2012, 219/2004, 148/2004, 70/1996, 497/1995 e 76/1993) - così come è stata riconosciuta, nel caso di modifica della fisionomia dell'accusa, la possibilità di accedere ai riti speciali presenti nell'originaria impostazione codicistica, nonostante la preclusione rappresentata dalla dichiarazione di apertura del dibattimento, la stessa facoltà deve essere concessa all'imputato per il procedimento speciale introdotto con la legge n. 28 aprile 2014, n. 67, pena la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.; ed ancora, siccome le valutazioni dell'imputato circa la convenienza del rito alternativo vengono a dipendere anzitutto dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero, quando l'imputazione subisce una variazione sostanziale, risulterebbe lesivo del diritto di difesa, e per questo la norma in oggetto violerebbe l'art. 24, secondo comma Cost., precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali, tra cui la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Ciò posto, la questione appare, oltre che rilevante, non manifestamente infondata considerato che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza sopra richiamata, ha affermato che, nel caso di contestazione suppletiva di una circostanza aggravante, non prevedere nell'art. 517 del codice di procedura penale la facoltà per l'imputato di chiedere la sospen-



sione del procedimento con messa alla prova si risolve, come è stato ritenuto per il patteggiamento e per il giudizio abbreviato, in una violazione degli artt. 3 e 24 Cost.; come si è detto, la richiesta dei riti alternativi costituisce una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa e si determinerebbe una situazione in contrasto con il principio posto dall'art. 3 Cost. se, nella medesima situazione processuale, fosse regolata diversamente la facoltà di chiederli, posto che non possono non valere anche per il nuovo procedimento speciale della messa alla prova i principi enucleati dalla Corte costituzionale, sul tema delle modifiche dell'imputazione, per gli altri riti alternativi.

Va anche detto, per quanto sia ormai superato l'orientamento che distingueva tra cd contestazione «patologica» e cd contestazione «fisiologica» (collegata quest'ultima ad elementi acquisiti non nel corso delle indagini preliminari ma durante l'istruzione dibattimentale), riconoscendosi inizialmente, nella giurisprudenza costituzionale, la facoltà di essere rimessi in termini per accedere al rito premiale solo nel caso in cui gli elementi alla base della contestazione suppletiva fossero già stati presenti al momento dell'esercizio dell'azione penale, si osserva che nel caso di specie ricorrebbe proprio la suddetta situazione, in quanto la contestazione del fatto diverso è avvenuta sulla base di una diversa valutazione degli atti operata dal pubblico ministero d'udienza, non essendo emerso dall'istruttoria dibattimentale alcun elemento di novità rispetto agli elementi di prova acquisiti nel corso delle indagini preliminari; in ogni caso, come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 141/2018 citata: «[...] il dato rilevante [...] è la sopravvenienza di una contestazione suppletiva, quali che siano gli elementi che l'hanno giustificata, esistenti fin dalle indagini o acquisiti nel corso del dibattimento, ed è ad essa che deve ricollegarsi la facoltà dell'imputato di chiedere un rito alternativo, indipendentemente dalla ragione per cui la richiesta in precedenza è mancata.»

Ed ancora: «È nel diritto di difesa che la “nuova” facoltà trova il suo fondamento, perché, se, come si è ricordato, la richiesta dei riti alternativi costituisce una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio di tale diritto, occorre allora che la relativa facoltà sia collegata anche all'imputazione che, per effetto della contestazione suppletiva, deve effettivamente formare oggetto del giudizio.»

Infine, come ulteriore dimostrazione della non manifesta infondatezza della questione, va considerato che la sentenza Corte costituzionale 18 dicembre 2009, n. 33, investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 517 c.p.p., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale, ha ritenuto di estendere, ai sensi dell'art. 27, legge 11 marzo 1953, n. 87, la declaratoria di illegittimità, per gli stessi motivi riferibili all'art. 517 c.p.p., all'art. 516 c.p.p.; analogamente, si ritiene che le motivazioni che la Corte costituzionale, con la più volte richiamata sentenza n. 141/2018, ha posto a fondamento della pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 517 c.p.p., con riferimento alla sospensione del procedimento con messa alla prova a seguito della nuova contestazione di una circostanza aggravante, possano estendersi, con una sentenza additiva della Corte, alla parallela ipotesi prevista dall'art. 516 c.p.p., oggetto della presente questione di legittimità, in cui la nuova contestazione dibattimentale consiste nella modifica dell'imputazione originaria per diversità del fatto.

In conclusione, essendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, il giudizio in corso deve essere sospeso e deve essere disposta la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; infine, sempre sulla base della norma sopra citata, la presente ordinanza deve essere, a cura della Cancelleria, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

P. Q. M.

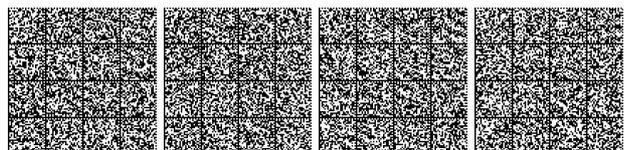
Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge n. 87 del 1953,

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione, sollevata dalla difesa dell'imputato, di legittimità costituzionale dell'art. 516 c.p.p., in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede, in caso di contestazione di un fatto diverso, la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova, sospende il giudizio in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che la presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Grosseto, 21 gennaio 2019

Il Giudice: BILISARI



n. 92

Ordinanza del 22 giugno 2017 della Corte d'appello di Torino sull'istanza proposta da Praticò Alessandro

Procedimento civile - Spese di giustizia - Provvedimento di revoca dell'ammissione al gratuito patrocinio - Impugnazione - Applicazione, in via interpretativa, della disciplina prevista per l'opposizione al decreto di pagamento - Competenza del capo dell'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 170; decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 15.

CORTE D'APPELLO DI TORINO

Il Presidente delegato alla trattazione del procedimento sommario R.G. n. 655/2017, ex art. 170 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e art. 15 del decreto legislativo n. 150/2011, nonché art. 702-bis del codice di procedura civile, di opposizione alla revoca della ammissione al gratuito patrocinio e di diniego di liquidazione del compenso del difensore, promosso da IQBAL IMRAN, assistito dall'avv. Alessandro Praticò, il quale si è presentato dinanzi al presidente delegato alla udienza fissata in data 20 giugno 2017, ore 10,30, depositando copie di cortesia e attestazione della notifica, mediante PEC, alla Avvocatura dello Stato - domiciliataria *ex lege* del Ministro della giustizia convenuto - del ricorso in opposizione e del decreto di fissazione della udienza, quest'ultimo emanato in data 4 aprile 2017;

Rilevato che l'Avvocatura dello Stato di Torino non si è costituita per il Ministero della giustizia convenuto che, pertanto, è stato dichiarato contumace;

Sciogliendo la riserva di cui al verbale della udienza del 20 giugno 2017;

Ha emesso la seguente ordinanza;

RITENUTO:

che l'opponente IQBAL IMRAN era stato ammesso, con decreto in data 11 agosto 2016 (v.doc.11 opponente), dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Torino al gratuito patrocinio a spese dello Stato per proporre appello avverso l'ordinanza del Tribunale di Torino che rigettava il ricorso ex art. 35 del decreto legislativo n. 25/2008 avverso il provvedimento di diniego della protezione internazionale e umanitaria ex art. 5 decreto legislativo n. 286/89 emesso dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale;

che il giudizio d'appello rubricato al n. 1449/2016 RG è stato definito con sentenza del 27 gennaio 2017 (doc. 3 dell'opponente) dalla III sezione civile di questa Corte con cui è stata rigettata l'impugnazione proposta da IQBAL IMRAN;

che con decreto del 27 gennaio 2017 della stessa III sezione della Corte è stata revocata l'ammissione al gratuito patrocinio ex art. 136 comma 2 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per essere stata esercitata l'azione quanto meno con colpa grave;

che con altro decreto in pari data è stata respinta la richiesta di liquidazione del compenso per il difensore dell'appellante avv. A. Praticò;

che l'opponente si oppone ad entrambi i decreti di cui sopra lamentando il difetto di motivazione e comunque l'erroneità della revoca del gratuito patrocinio non rilevandosi alcuna colpa grave nel proposto appello, dato che i motivi di impugnazione della ordinanza del Tribunale di Torino non apparirebbero, a suo dire, né inammissibili né manifestamente infondati, anzi emergendo la loro consistenza, plausibilità e ragionevolezza in relazione sia alla credibilità dell'appellante e al suo percorso di integrazione sociale che alla situazione generale del paese di origine (Pakistan);



che il sottoscritto, presidente della IV sezione civile della Corte d'appello di Torino, è stato delegato dal Presidente della Corte, in base alle tabelle organizzative di quest'ultima, alla trattazione e decisione dei procedimenti di opposizione alla revoca della ammissione al gratuito patrocinio di una parte processuale con conseguente diniego di liquidazione del compenso al difensore di detta parte per l'attività giudiziale dal medesimo svolta, revoca adottata in questo caso dalla III sezione civile della Corte in composizione collegiale (ma lo stesso avviene per le revocche adottate dalle sezioni penali);

che questo giudice ritiene che la norma ricavabile dal disposto di cui agli articoli 170 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, nella sua attuale formulazione, dopo le modifiche introdotte dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 e, in particolare, dall'attuale art. 15 di quest'ultimo decreto legislativo — che prevede la competenza di un giudice monocratico a pronunciarsi, in sede di opposizione, su un provvedimento collegiale - sia contraria, per la sua evidente irrazionalità, all'art. 3 della Costituzione nonché ai principi di buona amministrazione, ex art. 97 Costituzione, che dovrebbero applicarsi anche alla organizzazione del servizio giustizia e, quindi, all'ordinamento giudiziario;

che la questione di costituzionalità appare rilevante nel procedimento in oggetto e non manifestamente infondata;

Solleva d'ufficio la questione di costituzionalità alla Corte costituzionale chiedendo che quest'ultima si pronunci sulla medesima per i seguenti motivi:

Come noto l'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 prevede che, avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, del custode e delle imprese private cui è affidato l'incarico di demolizione e riduzione in pristino, il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possano proporre opposizione. L'opposizione è disciplinata dall'art. 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150. Quest'ultimo articolo così recita: «Le controversie previste dall'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 sono regolate dal rito sommario di cognizione ove non diversamente disposto dal presente articolo. Il ricorso è proposto al capo dell'ufficio cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato. Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del giudice di pace e del pubblico ministero è competente il presidente del Tribunale. Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del pubblico ministero presso la Corte d'appello è competente il presidente della Corte d'appello. Nel giudizio di merito le parti possono stare in giudizio personalmente. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'art. 5. Il presidente può chiedere a chi ha provveduto alla liquidazione o a chi li detiene, gli atti, i documenti e le informazioni necessari i fini della decisione. L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile.».

Come si ricava agevolmente da quanto sopra riportato il procedimento di opposizione è un vero e proprio giudizio (seppur con l'adozione del rito sommario) di impugnazione di un provvedimento giudiziale di liquidazione del compenso all'ausiliario del magistrato (giudicante o requirente, monocratico o collegiale) ed è prevista la competenza specifica del presidente del Tribunale o della Corte d'appello in virtù di «capi» (dizione che richiama quella del legge speciale n. 794/1942 *l*) dei rispettivi uffici giudiziari, per il primo anche per la sua vigilanza sui giudici di pace. Orbene tale procedimento — e la relativa competenza monocratica — pur non essendo espressamente previsto dalla legge, è stato esteso dalla Suprema Corte di cassazione anche ai provvedimenti di revoca della ammissione al gratuito patrocinio (v. Cassazione sez. I sentenza n. 13807 del 23 giugno 2011 e Cassazione n. 8516/2012), configurandosi, la disposizione di cui all'art. 170 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (al momento della decisione della Suprema Corte non ancora modificata) «.. un rimedio generale contro tutti i decreti in materia di liquidazione, che non sono provvedimenti definitivi e decisorii, *ma mere* liquidazioni o rifiuti di liquidazione e, quindi, esperibile necessariamente contro un decreto del magistrato del processo che la rifiuti» (così testualmente nella massima della decisione di cui sopra n. 13807/2011).

Nella fattispecie il provvedimento di revoca della ammissione al gratuito patrocinio è stato adottato da un collegio all'esito di un giudizio d'appello in cui è stata rigettata, nel merito, (ma lo stesso varrebbe per la declaratoria di inammissibilità o improcedibilità), la domanda della parte ammessa al patrocinio e il provvedimento impugnato ha esaminato la inesistenza dei presupposti per l'ammissione e, soprattutto, ha espresso un giudizio di temerarietà della azione proposta dalla parte ammessa al patrocinio, ovvero la sussistenza, in capo a quest'ultima parte, quanto meno, di una colpa grave nella proposizione della stessa impugnazione. Ora non vi può essere alcun dubbio che tale giudizio di merito appare profondamente diverso dalla liquidazione eventualmente errata delle competenze spettanti all'ausiliario del magistrato (o all'avvocato difensore di una parte ammessa al gratuito patrocinio), dato che il presidente del Tribunale o della Corte d'appello, in tali casi, ha, come termine di paragone e di riferimento, le tabelle o le tariffe in base alla



quali è stato emesso il provvedimento impugnato di liquidazione del compenso dell'ausiliario (o dell'avvocato). Tale termine di paragone o di riferimento non esiste nel giudizio sulla revoca della ammissione dato che quest'ultima trova la sua origine proprio nel giudizio di merito svoltosi dinanzi al magistrato (giudicante, monocratico o collegiale che *sia*) e di cui la revoca è una diretta conseguenza, nel senso che le ragioni di questa — ancorché trasposte in un provvedimento diverso (decreto o ordinanza) da quello che definisce il giudizio di merito (sentenza o altro provvedimento definitorio del processo di merito) — non sono scindibili dalle motivazioni che hanno portato al rigetto, nel merito, della azione promossa dalla parte ammessa al gratuito patrocinio. Ergo la impugnazione del provvedimento di revoca, ai fini della liquidazione del compenso del difensore (negato con la revoca), riguarda chiaramente anche le motivazioni del giudizio di merito e la opposizione alla revoca diventa così una surrettizia impugnazione del merito della controversia, risolta con provvedimento diverso e altrimenti impugnabile (con ricorso per Cassazione). Infatti basta leggere le motivazioni del ricorso in opposizione, oggetto del presente procedimento, per rendersi conto che questo giudice è chiamato a pronunciarsi — seppur indirettamente — anche sul merito dell'appello (già rigettato con sentenza ricorribile solo in cassazione) e che, ove accolto, potrebbe sopportare le ragioni della parte ricorrente, appunto, in Cassazione avverso la sentenza (di merito) emessa dal collegio della III sezione civile di questa Corte.

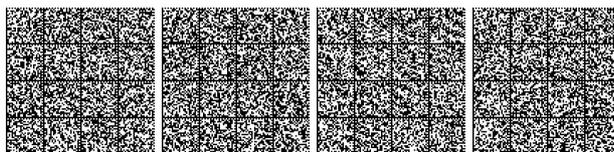
Appare allora del tutto evidente a questo giudice la irrazionalità della disposizione che impone la competenza monocratica a decidere anche sulle revoche delle ammissioni al gratuito patrocinio provenienti da un organo collegiale, la cui decisione è frutto di un giudizio di merito e che è ricorribile presso la Suprema Corte. Lo scrivente si chiede, in particolare, in virtù di quale particolare acume, esperienza o saggezza, la impugnazione di un provvedimento collegiale debba essere decisa (monocraticamente) dal «capo dell'ufficio» a cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento opposto invece che da un organo collegiale? (diverso, per composizione, in caso di adozione del provvedimento da parte di un collegio, sia in primo che in secondo grado ove, peraltro, in quest'ultimo caso, la collegialità è la regola e non l'eccezione, come in Tribunale).

La questione poi si complica ulteriormente a seconda del provvedimento che «contenga» la revoca della ammissione al gratuito patrocinio, perché la Suprema Corte di cassazione, con la sentenza sez. 6-2 n. 7191 del 13 aprile 2016, ha affermato che la revoca dell'ammissione al gratuito patrocinio adottata con la sentenza che definisce la causa va impugnata con il rimedio ordinario dell'appello, senza che sia configurabile una separata opposizione *ex art.* 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, sicché, ove quest'ultima procedura sia stata erroneamente instaurata, il ricorso per cassazione avverso il relativo provvedimento va dichiarato inammissibile attesa l'inammissibilità dell'intero procedimento» (così in massima).

Di più, la Suprema Corte a SS.UU ha recentemente statuito, con le sentenze n. 26907 e n. 26908 del 23 dicembre 2016, che «Spetta al giudice ordinario conoscere l'opposizione proposta *ex art.* 15 del decreto legislativo n. 150 del 2011, avverso il decreto di liquidazione del compenso in favore di un avvocato per l'attività da lui prestata nell'interesse di un soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato in un procedimento svoltosi dinanzi al giudice amministrativo, atteso che quello la compenso è un diritto soggettivo non degradabile ad interesse legittimo, né la menzionata disposizione, qualificabile come norma sulla competenza e non anche sulla giurisdizione, ha introdotto un'ulteriore, eccezionale ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo che, peraltro, ove ricorresse, determinerebbe una diminuzione di tutela in quanto, giusto l'art. 111, comma 2, Cost., avverso le decisioni di quest'ultimo il ricorso per cassazione è ammesso per soli motivi inerenti alla giurisdizione» (così in massima).

Ciò significa che al capo dell'ufficio (presidente del Tribunale ove si trova la sede del *TAR*) è devoluta la competenza — quale giudice monocratico — a decidere sulla opposizione alla liquidazione (e però anche sulla revoca della ammissione e al rifiuto di liquidazione) del compenso spettante al difensore di una parte ammessa al gratuito patrocinio ed effettuata da un organo collegiale amministrativo (il che significa che per le opposizioni avverso i provvedimenti — di revoca del gratuito patrocinio o di liquidazione del difensore della parte ammessa a detto beneficio — adottati dal Consiglio di Stato sarà competente il Presidente della Corte d'appello di Roma !?).

Se poi dovesse applicarsi, a tutti questi casi, la rigorosa pronuncia della Suprema Corte — adottata in tema di procedimento speciale *ex* articoli 28 e 29 della legge n. 794 del 1942 ma estensibile anche alle vigenti disposizioni, data l'identica *ratio* - di cui alla sentenza sez. 2 n. 27402 del 6 dicembre 2013, secondo la quale: «la competenza del "capo dell'ufficio" giudiziario adito per il giudizio, fissata dagli articoli 28 e 29 delle legge 13 giugno 1942, n. 794 per la liquidazione delle spese e dei compensi dell'avvocato nei confronti del proprio cliente in materia civile, ha natura funzionale e inderogabile con riferimento non solo all'ufficio ma anche alla persona del titolare di questo» (ovvero la competenza a decidere sulle opposizioni alle liquidazioni degli avvocati non sarebbe delegabile, da parte del presidente



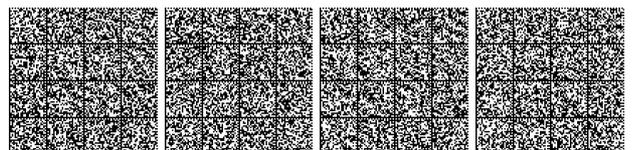
del Tribunale o della Corte, ad un presidente di sezione) — si comprende ancora di più la irrazionalità della disposizione che si chiede venga dichiarata incostituzionale con l'affermazione della competenza collegiale per ogni provvedimento di revoca di ammissione al gratuito patrocinio che sia adottato da un giudice monocratico o collegiale (ed eventualmente estensibile anche alle opposizioni alle liquidazioni dei compensi).

Si noti, peraltro, che lo stesso legislatore, in base all'art. 14 del decreto legislativo n. 150/2011, prevede espressamente che la liquidazione degli onorari e dei diritti spettanti all'avvocato per prestazioni giudiziali (dinanzi al Tribunale, e a maggior ragione dinanzi alla Corte d'appello) a favore di una parte non ammessa al gratuito patrocinio sia devoluta alla cognizione e decisione del Tribunale «in sede collegiale» (pur applicandosi il rito sommario come previsto anche nell'art. 15 del citato decreto legislativo). Quindi, ci si deve domandare: perché la determinazione del compenso dell'avvocato difensore di una parte ammessa al gratuito patrocinio, ove questa ammissione sia revocata da un collegio, deve essere (invece) devoluta, in sede di opposizione alla revoca, alla decisione di un giudice monocratico? (quale «capo dell'ufficio» del giudice collegiale che ha emesso il provvedimento di revoca).

La Corte costituzionale richiede sempre che il giudice remittente indichi quale potrebbe essere una interpretazione delle norme (denunciate di incostituzionalità) che renderebbe le stesse conformi alla Costituzione e questo giudice non si sottrae all'incumbente, avendo anche proposto che, nella determinazione delle tabelle organizzative della Corte d'appello di Torino, si tenesse conto della abrogazione del 2° comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, che prevedeva la competenza inderogabile monocratica e del rilievo che l'art. 15 comma 2° del decreto legislativo n. 150/2011 fa riferimento esplicito al presidente della Corte d'appello solo con riguardo ai decreti di liquidazione del compenso degli ausiliari emessi dal magistrato (singolo) dell'ufficio del pubblico ministero e non anche ai provvedimenti collegiali (che sono la regola in appello). Tuttavia una interpretazione costituzionalmente orientata ad una impugnazione di un provvedimento di revoca della ammissione al gratuito patrocinio (monocratico o collegiale) dinanzi ad un collegio (come avviene in Tribunale con i reclami avverso i provvedimenti cautelari o interdittali possessori o, in Corte d'appello, avverso i provvedimenti cautelari emessi da una sezione della Corte, reclamabili dinanzi a diversa sezione *ex art. 669-terdecies* del codice di procedura civile) presterebbe comunque il fianco ad una eccezione di nullità per vizio di costituzione del giudice, come si ricava dalla sentenza della Suprema Corte, sez. 2 n. 4362 del 413/2015, secondo cui «la pronuncia sull'opposizione al decreto di liquidazione dei compensi agli ausiliari, *ex art. 170* del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (nella formulazione, applicabile *ratione temporis* antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150) spetta alla competenza funzionale del presidente dell'ufficio giudiziario in composizione monocratica, con riferimento non solo all'ufficio ma anche alla persona del titolare di questo, sicché la decisione assunta dal Tribunale in composizione collegiale è nulla per vizio di costituzione del giudice ai sensi dell'art. 158 del codice di procedura civile in quanto esplicazione di funzioni decisorie da parte di magistrati ai quali le stesse non sono attribuite dalla legge» (così in massima).

Il giudice remittente, infine, non ignora che la Corte costituzionale, con sentenza n. 52 del 13 gennaio 2005, depositata in cancelleria in data 28 gennaio 2005, aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 99, comma 3 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 115, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 76 della Costituzione dal giudice del Tribunale di Gela, designato dallo stesso presidente del Tribunale. In tale sentenza la Corte ha affermato che: «Parimenti infondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza, per essere stata ingiustificatamente attribuita la potestà di sindacare provvedimenti di un organo collegiale ad un giudice monocratico che sarebbe, secondo il remittente, dotato di un bagaglio culturale ed esperienza professionale inferiore alla terna che compone il collegio. È sufficiente osservare che il provvedimento sul quale si pronuncia giudice dell'opposizione è un provvedimento amministrativo anche se adottato da un organo giudiziario, con la conseguenza, da un lato, della non pertinenza degli esempi invocati a confronto dal giudice remittente in quanto relativi ad ipotesi in cui il provvedimento impugnato è di natura giurisdizionale, dall'altro, che nessuna irragionevolezza è ravvisabile nella scelta del legislatore di affidare la cognizione di un provvedimento amministrativo ad un giudice monocratico».

Questo giudice remittente si permette però di obiettare ed evidenziare che se il provvedimento di liquidazione del compenso agli ausiliari potrebbe essere definito di natura «amministrativa», la stessa natura non può assolutamente riconoscersi al provvedimento di revoca della ammissione al gratuito patrocinio per quanto già sopra riportato e, in particolare, per l'affermata (dalla Suprema Corte di cassazione) natura di «diritto soggettivo» al compenso dell'avvocato e per la motivazione «di merito» che sottende la decisione sulla revoca (peraltro impugnabile dinanzi ad un organo collegiale ove detta revoca sia contenuta in una sentenza, provvedimento sicuramente di natura non «amministrativa» nel senso inteso dalla Corte costituzionale nel passo sopra riportato della sentenza n. 52 del 2005).



P.Q.M.

Rimette alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità — rilevante per la decisione nel procedimento de quo e non manifestamente infondata — della attuale formulazione degli articoli 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 e dell'art. 15 del decreto legislativo n. 150 del 2011 in relazione all'art. 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la inderogabile competenza (monocratica) del «capo» dell'ufficio giudiziario a cui appartiene il giudice che ha emesso il provvedimento opposto anche se quest'ultimo sia un giudice collegiale.

Sospende il procedimento n. 655/2017 fino alla pronuncia della Corte costituzionale e dispone che la cancelleria notifichi la presente ordinanza alle parti del procedimento nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, in attuazione della legge n. 87/1953.

Così deciso in Torino in data 22 giugno 2017

Il Presidente Delegato - Giudice Remittente
BARELLI INNOCENTI

19C00158

N. 93

Ordinanza del 6 febbraio 2008 del Tribunale di Castrovillari nel procedimento civile promosso da Poste italiane S.p.a. contro Curia Achiropita, Ianni Luca e Ianni Pietro

Poste - Servizi di bancoposta - Buoni postali fruttiferi - Variazioni del saggio di interesse disposte con decreto ministeriale - Estensione della variazione ai titoli già emessi di una o più delle precedenti serie.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), art. 173, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460 (Modifica dell'art. 173 del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156), convertito, con modificazioni, nella legge 25 settembre 1974, n. 588.

TRIBUNALE DI ROSSANO

Il giudice unico:

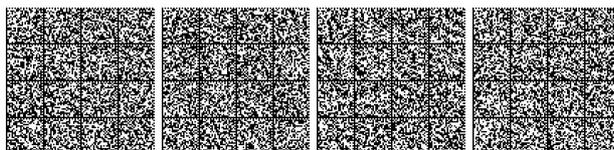
letti gli atti del procedimento iscritto al n. 910 R.G.A.C. dell'anno 2003;
sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 28 novembre 2007;

Osserva

Con ricorso, depositato il 22 luglio 2003, Curia Achiropita, Ianni Pietro e Ianni Luca esponevano che: in data 8 aprile 1983, i coniugi Curia Achiropita e Ianni Carmine sottoscrivevano tre buoni fruttiferi postali, rientranti nella serie O, dell'importo di lire 1.000.000 ciascuno, emessi ai sensi del decreto ministeriale 15 giugno 1981; alla data dell'8 aprile 2003, essendo trascorsi venti anni dalla sottoscrizione, avrebbero dovuto percepire per ciascuno di detti buoni la somma di lire 13.330.503; peraltro, l'Ufficio postale di Rossano, corrispondeva loro la somma, minore rispetto a quella dovuta, di euro 9.277,11; intendevano conseguire la condanna di Poste italiane al pagamento della somma di euro 11.376,79, pari alla differenza tra quanto ad essi spettante e la somma liquidata da Poste italiane.

In accoglimento della domanda, il Tribunale di Rossano, con decreto n. 160 emesso il 31 luglio 2003, ingiungeva a Poste italiane S.p.a. di pagare, in favore degli istanti, la somma di euro 11.376,79.

Con atto di citazione, ritualmente notificato, Poste italiane spiegava opposizione avverso il predetto decreto ingiuntivo, assumendo che: i buoni postali fruttiferi venivano emessi dalla Cassa depositi e prestiti sulla base di specifici decreti ministeriali e collocati sul mercato dall'odierna opponente; l'art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica



29 marzo 1973, n. 156 (codice postale) stabiliva che i tassi di interesse dovevano essere corrisposti a seconda della tabella riportata a tergo dei buoni e che gli stessi non potevano subire variazioni; tale articolo veniva modificato con il decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460 (convertito in legge 25 novembre 1974, n. 588) stabilendo che «le variazioni del saggio di interessi dei buoni postali fruttiferi (...) possono essere estese ad una o più delle precedenti serie»; la possibilità di variare il saggio di interesse veniva utilizzata dalla Cassa depositi e prestiti e dal Ministero del Tesoro solo in tre circostanze, attraverso appositi decreti interministeriali, mediante i quali, oltre ad emettere nuove serie di buoni, veniva disposta la variazione dei tassi di interesse anche delle serie precedentemente emesse. Tali interventi, proseguiva l'opponente, in due circostanze avevano disposto un aumento dei tassi di interesse mentre, in un solo caso, previsto dal decreto ministeriale 13 giugno 1986 che riguardava i ricorrenti, veniva sancita una diminuzione dei tassi di interesse delle serie emesse in precedenza: tale disposizione veniva quindi affissa in tutti gli spazi degli uffici postali ed aveva efficacia vincolante nella liquidazione dei buoni. Infine, la difesa delle Poste evidenziava che l'art. 173 del codice postale era stato abrogato dal decreto-legge 30 luglio 1999, n. 284, il cui art. 7 stabiliva, tuttavia, che «i rapporti già in essere alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti continuano ad essere regolati dalle norme anteriori».

Si costituivano nel giudizio di opposizione i signori Curia Achiropita, Ianni Pietro e Ianni Luca rilevando come il tasso di interesse ad essi spettante fosse esclusivamente quello riportato a tergo dei titoli, in ragione del carattere particolarmente remunerativo del quale aveva atteso numerosi anni per domandare la liquidazione dei buoni stessi. Inoltre, evidenziavano come le clausole a tergo dei titoli costituivano clausole contrattuali vincolanti per le Poste italiane S.p.a. e che l'opponente non aveva comunicato loro alcuna variazione nei tassi, non consentendo, dunque, ad essi di scegliere se continuare o recedere dal rapporto. Sulla scorta di tali considerazioni, concludevano per il rigetto dell'opposizione.

Rigettata con ordinanza del 7 marzo 2005 l'istanza di provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto, con la memoria *ex art.* 183 quinto comma c.p.c., gli opposti eccepevano l'illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3, 43, 47 e 97 della Costituzione, dell'art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 156/1973, come modificato dal decreto-legge, n. 460/1974, nella parte in cui disponeva l'applicazione dei nuovi tassi di interesse anche alle serie di buoni già emesse, nonché dell'art. 7 del decreto legislativo n. 284/1999, nella parte in cui, pur disponendo l'abrogazione del citato art. 173, stabiliva che i rapporti già in essere continuassero ad essere regolati dalla normativa previgente.

Quindi, rimessa la causa sul ruolo a seguito dell'assegnazione a sentenza della medesima, all'udienza del 28 novembre 2007, il giudice riservava la decisione concernente la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata.

Parte opposta dubita della legittimità costituzionale dell'art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, come modificato dal decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460, nella parte in cui disponeva - o meglio consentiva - l'applicazione dei nuovi tassi di interesse, anche se peggiorativi, anche alle serie di buoni postali già emesse.

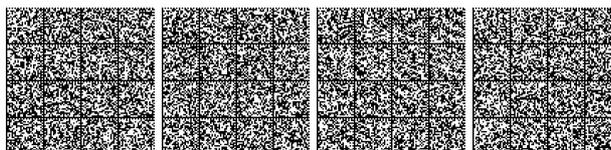
Va, tuttavia, premesso come la questione che occupa, già in due precedenti occasioni, veniva sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, ma, in entrambi i casi, il giudizio era definito con una pronuncia di rito (*cf.* Corte costituzionale, ordinanza 6 marzo 2001, n. 47 e Corte costituzionale, ordinanza 7 novembre 2003, n. 333).

Ed, invero, con la prima ordinanza, il giudice delle leggi, rilevato che, nelle more della proposizione della questione di legittimità costituzionale, era stato introdotto il decreto legislativo n. 284/1999, il cui art. 7 prevedeva la possibilità che i decreti ministeriali aventi ad oggetto la nuova disciplina dei buoni fruttiferi postali estendessero le nuove norme ai rapporti già in essere al fine di «consentire una disciplina dei rapporti più favorevole ai risparmiatori», disponeva la trasmissione degli atti al giudice *a quo* affinché valutasse la perdurante rilevanza della questione alla luce dello *ius superveniens*, mentre, con la successiva pronuncia, la Corte costituzionale dichiarava l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, sulla base del rilievo per cui siffatta disposizione non trovava applicazione con riguardo alla fattispecie sottoposta al giudizio del giudice *a quo*.

Ritiene questo giudicante che la questione sottoposta alla propria attenzione sia rilevante e non manifestamente infondata.

Sotto il primo profilo, nessun dubbio si pone in ordine al fatto che la norma sospettata di incostituzionalità disciplini la fattispecie in esame. Infatti, applicando, nella specie, l'art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, i tassi da riconoscersi agli opposti non sarebbero quelli indicati nelle tabelle riportate a tergo dei buoni (e posti a fondamento del decreto ingiuntivo opposto), bensì quelli, meno favorevoli per i risparmiatori, introdotti dal decreto ministeriale 13 giugno 1986.

Inoltre, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che occupa permane pur dopo l'entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al richiamato art. 7 del decreto legislativo, n. 284/1999. In tal senso depone, infatti, il rilievo per cui l'art. 9 del decreto ministeriale 19 dicembre 2000, nell'estendere, ai buoni fruttiferi postali precedente-



mente emessi, solo alcune delle norme dettate per quelli di nuova emissione (in particolare gli articoli 1, commi 1 e 2, 2 comma 2, 7 e 8-bis), non includeva tra queste anche le previsioni concernenti la misura del saggio di interesse (contenute negli articoli 4 e 5), in ordine alla quale, invece, dichiarava integralmente applicabili le disposizioni previgenti.

In conseguenza, una pronuncia di incostituzionalità dell'art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, precludendo l'applicazione retroattiva delle norme dettate dal decreto ministeriale 13 giugno 1986, comporterebbe l'accoglimento della domanda spiegata dagli opposti, in quanto imporrebbe a Poste italiane S.p.a. di riconoscere ai medesimi i saggi di interesse di cui alle tabelle riportate sul retro dei titoli.

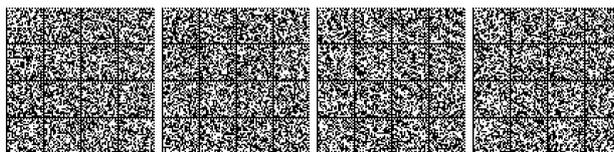
Tanto chiarito in punto di rilevanza, può passarsi all'esame del requisito della non manifesta infondatezza della questione.

Deve, in primo luogo, evidenziarsi come la norma applicabile alla fattispecie per cui è causa sia costituita dall'art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, come modificato dal decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460.

Sul punto va osservato che l'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284 disponeva: «sono abrogate, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti che stabiliscono nuove caratteristiche dei libretti di risparmio postale e dei buoni fruttiferi postali, le disposizioni recate dai capi V e VI, titolo I, libro III del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 e relative norme di esecuzione. I rapporti già in essere alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti continuano ad essere regolati dalle norme anteriori. Detti decreti possono disciplinare le modalità di applicazione delle nuove norme ai rapporti già in essere, al fine di consentire una disciplina dei rapporti più favorevole ai risparmiatori». Quindi, l'art. 9 del decreto ministeriale 19 dicembre 2000 stabiliva che: «a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto è abrogato, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, il capo VI del titolo I del libro III del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, e le relative norme di esecuzione contenute nel titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156. I buoni fruttiferi postali delle serie emesse alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché le operazioni relative ai medesimi buoni, restano regolati dalle disposizioni richiamate dal precedente comma, salvo quanto previsto dall'art. 10».

Orbene, i buoni fruttiferi postali, posti a base della domanda in esame, erano stati già emessi e non risultavano ancora estinti alla data di abrogazione dell'art. 173 del citato decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156. Come sopra rilevato, infatti, i medesimi venivano sottoscritti da Curia Achiripita e Ianni Carmine nel 1983 e, al 27 dicembre 2000, data di entrata in vigore dei decreti ministeriali previsti dall'art. 7 del decreto legislativo, n. 284/1999 e di abrogazione dell'art. 173, erano ancora in essere, non avendo gli odierni opposti presentato, a tale epoca, alcuna istanza di rimborso. Ne discende inequivocabilmente che gli stessi debbano considerarsi sottoposti alla disciplina dettata dal predetto art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 156/1973, in quanto il rapporto ad essi relativo non si era ancora esaurito alla data di abrogazione di detta disposizione.

Ciò posto, l'art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, (approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460 (modifica dell'art. 173 del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156), convertito, con modificazioni, in legge 25 novembre 1974, n. 588 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460, concernente modifica dell'art. 173 del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156), stabilisce che «le variazioni del saggio d'interesse dei buoni postali fruttiferi sono disposte con decreto del Ministro per il tesoro, di concerto con il Ministro per le poste e le telecomunicazioni, da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale*; esse hanno effetto per i buoni di nuova serie, emessi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, e possono essere estese ad una o più delle precedenti serie. Ai soli fini del calcolo degli interessi, i buoni delle precedenti serie, alle quali sia stata estesa la variazione del saggio, si considerano come rimborsati e convertiti in titoli della nuova serie e il relativo computo degli interessi è effettuato sul montante maturato, in base alle norme di cui al primo comma del precedente art. 172, alla data di entrata in vigore del decreto previsto dal presente articolo. Per i buoni che siano stati emessi da meno di un anno, il nuovo saggio decorre dalla data di compimento dell'anno ed il calcolo degli interessi è eseguito sul montante maturato alla scadenza di questo periodo. Gli interessi vengono corrisposti sulla base della tabella riportata a tergo dei buoni; tale tabella, per i titoli i cui tassi siano stati modificati dopo la loro emissione, è integrata con quella che è a disposizione dei titolari dei buoni stessi presso gli uffici postali». Tale norma, che come sopra detto risulta applicabile *ratione temporis* al rapporto in questione, consente, quindi, l'estensione delle variazioni del saggio di interesse, relative ai buoni di nuova emissione, anche alle serie di buoni postali fruttiferi precedentemente emesse.



Peraltro, nell'esercizio del potere conferito dalla medesima, l'art. 6 del decreto ministeriale 13 giugno 1986, estendeva, a decorrere dall'1 gennaio 1987, alle serie di buoni precedentemente emesse, i saggi di interesse fissati per la serie contrassegnata dalla lettera O. Di conseguenza, per determinare il saggio da applicarsi nella specie, occorre, appunto, fare riferimento a quello (meno favorevole per i risparmiatori) introdotto dal decreto ministeriale da ultimo richiamato e non, come invocato dagli opposti, ai tassi riportati sul retro dei buoni in esame;

Ad avviso del Tribunale, la disposizione di cui al richiamato art. 173 si pone in contrasto con gli articoli 3 e 47 della Costituzione.

Invero, in primo luogo, sembra sussistere un profilo di illegittimità costituzionale del citato art. 173, con riferimento all'idoneità dello stesso ad incidere su diritti quesiti ed aspettative legittime. In proposito va, invero, osservato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve di regola attenersi - non è stato elevato a dignità costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione dell'art. 25 della Costituzione; e quindi il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva interpretative o innovative che siano - purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (*cf.* Corte costituzionale, 6 dicembre 2004, n. 376; Corte costituzionale, 4 agosto 2003, n. 291; Corte costituzionale, 4 novembre 1999, n. 416).

Nel caso in esame, peraltro, la previsione, contenuta nell'art. 173, che consente di estendere con efficacia retroattiva le modificazioni dei tassi di interesse disposte per le serie di nuova emissione, non appare ragionevole e lede in maniera evidente interessi dotati di sicuro rango costituzionale. Invero, la possibilità di applicare, anche alle serie di buoni precedentemente emesse, le variazioni in senso peggiorativo dei tassi introdotte dai decreti ministeriali richiamati dalla norma, appare chiaramente sorretta da un'esigenza di carattere finanziario ed economica, costituita dalla necessità di adeguare la redditività dello strumento finanziario in questione all'andamento generale dei mercati. Orbene, è evidente che se una simile finalità può consentire l'abbassamento dei tassi da riconoscere ai buoni di nuova emissione, la medesima non sia idonea a giustificare il sacrificio dell'aspettativa di chi, avendo già sottoscritto i buoni, abbia fatto ragionevole affidamento sul tasso di interesse esistente al momento della sottoscrizione. In altri termini, l'applicazione retroattiva delle variazioni *in peius* dei tassi, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza, poiché nel perseguimento di un interesse di carattere prettamente economico, lede, compromettendola in maniera significativa, una posizione dotata di dignità e tutela costituzionale, qual è appunto l'interesse dei risparmiatori a vedersi riconosciuto il tasso di interesse esistente al momento della sottoscrizione dell'investimento.

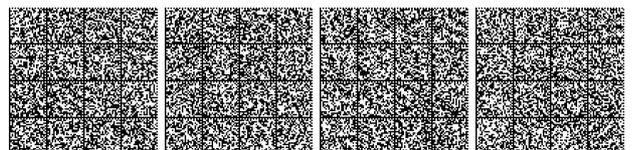
Inoltre, appare, nella specie, ravvisabile un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale del citato art. 173 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto ingenera un'ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento fra utenti di servizi analoghi.

Invero, la norma in esame consente l'estensione dell'intervenuta variazione del saggio di interesse anche alle serie di buoni postali fruttiferi precedentemente emesse, senza che di tale variazione vi sia previsione e sottoscrizione per accettazione da parte del titolare dei buoni e senza che l'intervenuta variazione del saggio di interesse sia stata comunicata al domicilio del titolare dei buoni per consentirgli il tempestivo esercizio del diritto di recesso.

Peraltro, nel rapporto concernente i buoni postali fruttiferi, l'operato del gestore del servizio non si discosta, per struttura e funzione, da quello relativo agli analoghi servizi offerti dal sistema bancario, rendendo pertanto incostituzionale la diversità di disciplina tra i due servizi. Come è noto, infatti, il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), prevede, all'art. 117, che sia espressamente indicata, con clausola da approvare specificamente, la possibilità di variare in senso sfavorevole al cliente sia il tasso di interesse che ogni altro prezzo e condizione, e, all'art. 118, che le variazioni sfavorevoli siano comunicate al cliente al fine di consentirgli l'esercizio del diritto di recesso senza penalità.

Sotto altro profilo, complementare a quanto osservato, deve, poi, aggiungersi che la norma in esame determina, altresì, un assoluto scoraggiamento del risparmio (nella specie: postale), con evidente violazione dell'art. 47 della Costituzione, atteso che, introducendo la possibilità di estendere retroattivamente le variazioni dei tassi di interesse, la stessa espone gli utenti del servizio al rischio di una modifica in senso peggiorativo delle condizioni esistenti al momento della sottoscrizione dei buoni e li priva delle garanzie di trasparenza e chiarezza tecnico-formale apprestate per il risparmio ed investimento presso Istituti di credito.

Conseguentemente, risultando sussistenti i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza dell'art. 173 più volte menzionato nella parte in cui consentiva di estendere ad una o più serie di buoni postali fruttiferi precedentemente emesse le modifiche peggiorative dei tassi di interesse, diviene necessario trasmettere gli atti alla Corte costituzionale con sospensione del presente procedimento sino all'esito del giudizio di costituzionalità.



P.Q.M.

letti gli articoli 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1,

dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 173 del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 1974, n. 460 convertito, con modificazioni, in legge 25 novembre 1974, n. 588 ed oggi abrogato dall'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, nella parte in cui consentiva di estendere, con decreto del Ministro del Tesoro assunto di concerto con il Ministro per le poste e le telecomunicazioni, le modifiche peggiorative dei tassi di interesse ad una o più serie di buoni postali fruttiferi emesse precedentemente al decreto ministeriale stesso, per contrasto con gli articoli 3, 43, 47 e 97 della Costituzione;

dispone la sospensione del presente giudizio.

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

Rossano, 6 febbraio 2008

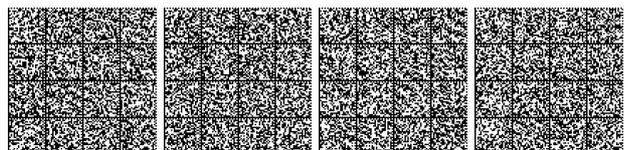
Il Giudice: SACCHI

19C00159

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-025) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

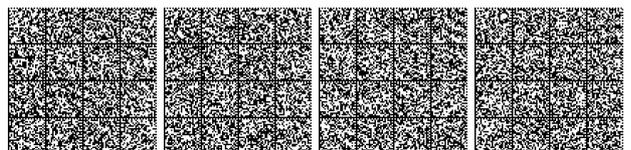
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

