

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

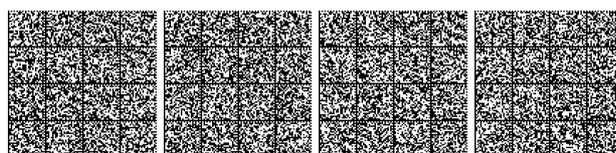
PARTE PRIMA

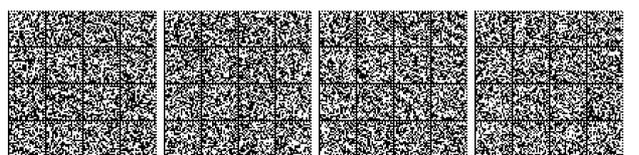
Roma - Mercoledì, 26 giugno 2019

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. 146. Sentenza 8 maggio - 19 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico regionale - Trattamento retributivo accessorio - Istituzione di fondi aggiuntivi per finanziare le indennità da corrispondere, rispettivamente, al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche del Consiglio regionale della Campania e al personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio medesimo.**

- Legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001, n. 10 - Disposizioni in materia di personale), art. 2, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001); legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), art. 1, comma 1, nella parte in cui aggiunge il comma 4 all'art. 58 della legge della Regione Campania n. 10 del 2001.....

Pag. 1

N. 147. Sentenza 8 maggio - 19 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Tutela dell'ambiente - Disposizioni varie in materia di valutazione di impatto ambientale - VIA (configurazione della VIA regionale quale provvedimento autonomo rispetto ai singoli titoli abilitativi necessari per la realizzazione di un'opera; modalità di acquisizione dei pareri dei soggetti competenti in materia territoriale e ambientale; tipologie di interventi da assoggettare a procedura di VIA regionale).**

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2018)», artt. 10, 12, 13 e 16, comma 1, nonché Allegato A e allegati ivi contenuti, limitatamente ai numeri 2), 3), 4), 5), 7), 8), 9) 10), 11), 17), 18), 19), 20) dell'Allegato A e ai numeri 2.a), 2.e) 2.g), 2.h), 7.e), 7.g), 7.j), 7.m), 7.r) dell'Allegato B.....

Pag. 8

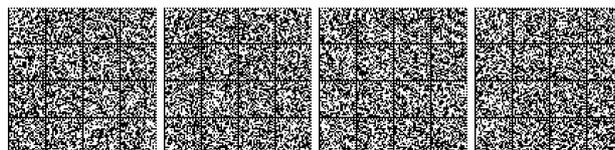
N. 148. Sentenza 22 maggio - 19 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Acque pubbliche - Demanio idrico regionale - Divieto di costruzione di opere all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua - Manufatti e lavori funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), art. 18, comma 3....

Pag. 20



## N. 149. Sentenza 8 maggio - 19 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Cittadinanza - Riconoscimento della cittadinanza italiana ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920 ed emigrate all'estero prima di tale data - Svolgimento di attività lavorativa da parte del titolare di permesso di soggiorno per attesa cittadinanza.**

- Legge 14 dicembre 2000, n. 379 (Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti), art. 1; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 6. ....

Pag. 28

## N. 150. Sentenza 21 maggio - 19 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria - Procedimento disciplinare iniziato a seguito di condanna penale per i medesimi fatti oggetto di incolpazione - Termini per la promozione e la conclusione del procedimento.**

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 17. ....

Pag. 36

## N. 151. Ordinanza 23 maggio - 19 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezione dei consigli circoscrizionali - Applicazione di norme previste in materia di elezione dei consigli comunali.**

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), art. 3, comma 3. ....

Pag. 41

## N. 152. Ordinanza 23 maggio - 19 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Contratti pubblici - Disciplina regionale dei lavori pubblici.**

- Legge della Regione Umbria 2 agosto 2018, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione 2018-2020 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), art. 22, comma 1. ....

Pag. 46

## N. 153. Sentenza 7 maggio - 21 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Acque pubbliche (concessioni di derivazione d'acqua; sottrazione delle istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del Piano regionale di tutela delle acque alle limitazioni previste dal Piano stesso per le nuove concessioni) - Rifiuti (possibilità per i gestori di impianti di smaltimento o recupero di stipulare, con i Comuni interessati, convenzioni che prevedano la corresponsione di un indennizzo).**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali), art. 7, commi 1 e 11. ....

Pag. 48



## N. 154. Sentenza 21 maggio - 21 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico regionale - Trattamento economico - Attribuzione di un'indennità aggiuntiva, equiparata al trattamento spettante ai dirigenti, al personale non dirigente preposto al coordinamento delle unità di progetto - Reclutamento del personale - Attribuzione all'assessore competente in materia di personale della funzione di determinare il contingente dei posti da mettere a concorso.**

- Legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), artt. 2 e 6. ....

Pag. 57

## N. 155. Sentenza 8 maggio - 21 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento penale - Procedimento per decreto - Criteri per la determinazione della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione di quella detentiva.**

- Codice di procedura penale, art. 459, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario). ....

Pag. 64

## N. 156. Ordinanza 6 - 21 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Costruzione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili - Distanze minime degli impianti eolici dalle unità abitative e dagli insediamenti residenziali.**

- Legge della Regione Liguria 7 ottobre 2018, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio», art. 23. ....

Pag. 71

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 60. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Caccia - Norme della Regione Basilicata - Piani di abbattimento autorizzati dalla Regione - Avvalimento di personale dell'Arma dei Carabinieri Forestali.**

**Ambiente - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni sulla gestione dei fanghi di depurazione - Utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione delle acque reflue - Valori limite per la concentrazione di idrocarburi e fenoli.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Processi di controllo del territorio.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Prescrizioni relative alle distanze minime degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Proroga del termine per la presentazione della documentazione prevista dal piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) ai fini dell'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003.**



- Energia - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Condizioni per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW - Limiti massimi della produzione di energia da fonte rinnovabile.**
- Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Strutture socio-sanitarie - Autorizzazione dei contratti in corso con i gestori delle Strutture socio-sanitarie e dei Servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari.**
- Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), artt. 2, comma 7, 5, 8, 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27..... Pag. 75
- N. **61.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 maggio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Misure per la riduzione delle liste d'attesa - Rideterminazione delle dotazioni organiche.**
- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti), artt. 5, comma 4, e 9..... Pag. 84
- N. **94.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 1° marzo 2019
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile - Ambito di applicazione - Riordino e rigenerazione del tessuto edilizio urbano - Ampliamenti e ricostruzioni di edifici esistenti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze di cui decreto ministeriale n. 1444 del 1968.**
- Legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), art. 9, comma 8-bis. . . . Pag. 85
- N. **95.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 5 febbraio 2019
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Sostituzione della tabella A4, allegata alla legge regionale n. 61 del 1995, recante "Norme per l'assetto e l'uso del territorio" - Parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione relativa alla residenza - Determinazione della quota del costo di costruzione effettuata anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 4 del 2015 - Successiva richiesta di conguaglio - Disciplina.**
- Legge Regione Veneto del 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), art. 2, comma 3..... Pag. 90
- N. **96.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 12 dicembre 2018
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Norme di interpretazione autentica di disposizioni regionali a sostegno del settore edilizio - Previsioni di deroghe ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali.**
- Legge della Regione Veneto del 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), art. 64. .... Pag. 102



## N. 97. Ordinanza del Tribunale di Torino del 22 gennaio 2019

**Spese di giustizia - Compensi spettanti all'ausiliario del magistrato - Onorari commisurati al tempo - Misura degli onorari, stabilita mediante tabelle, approvate con decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Adeguamento periodico triennale con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia - Omessa previsione che, in caso di mancata adozione del decreto dirigenziale, l'adeguamento possa essere effettuato dal giudice in sede di liquidazione.**

- Legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), art. 4; 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)”), artt. 50 e 54. . . . . Pag. 108

## N. 98. Ordinanza del Tribunale di Torino del 29 gennaio 2019

**Reati e pene - Oltraggio a pubblico ufficiale - Trattamento sanzionatorio - Pena edittale massima della reclusione fino a tre anni.**

- Codice penale, art. 341-*bis*. . . . . Pag. 113





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 146

*Sentenza 8 maggio - 19 giugno 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico regionale - Trattamento retributivo accessorio - Istituzione di fondi aggiuntivi per finanziare le indennità da corrispondere, rispettivamente, al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche del Consiglio regionale della Campania e al personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio medesimo.**

- Legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001, n. 10 - Disposizioni in materia di personale), art. 2, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001); legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), art. 1, comma 1, nella parte in cui aggiunge il comma 4 all'art. 58 della legge della Regione Campania n. 10 del 2001.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

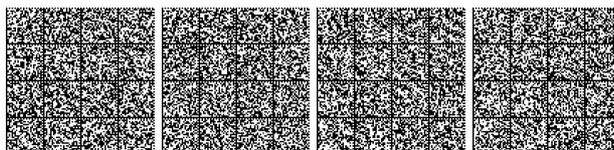
*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4 (*recte:* dell'art. 2), della legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001, n. 10 - Disposizioni in materia di personale) e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui il primo sostituisce il comma 2 e il secondo inserisce il comma 4 nell'art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), promosso dalla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania, per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, con ordinanza dell'8 ottobre 2018, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'8 ottobre 2018, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, dell'art. 2, commi 2 e 4 (*recte*: dell'art. 2), della legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001, n. 10 - Disposizioni in materia di personale), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui il primo sostituisce il comma 2 e il secondo inserisce il comma 4 nell'art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001).

1.1.- La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, premette che le sono stati trasmessi, ai fini della deliberazione del giudizio di parificazione, i rendiconti generali della Regione Campania rispettivamente per gli esercizi 2015 e 2016, completi del conto di bilancio e del conto del patrimonio, unitamente alla relazione dei revisori dei conti e alla relazione di accompagnamento.

Per procedere alla parificazione del capitolo I dell'allegato B alla relazione allegata alla decisione di parificazione dei rendiconti suddetti, riguardante il trattamento accessorio del personale dipendente, la Sezione ha inviato nota istruttoria 24 aprile 2018, prot. n. 2607, cui è seguita una successiva nota 9 maggio 2018, prot. n. 2759, di assegnazione di un nuovo termine. Con nota 30 maggio 2018, prot. cdc n. 3072, veniva fornito riscontro a tale richiesta di chiarimenti, con la trasmissione di due distinte relazioni, rispettivamente del Consiglio e della Giunta regionali.

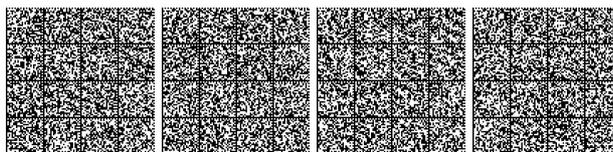
In particolare, la Sezione regionale di controllo aveva rivolto al Consiglio e alla Giunta un quesito circa la conformità della disciplina regionale al principio secondo cui la disciplina del finanziamento e dei presupposti di alimentazione dei fondi per il trattamento accessorio del personale regionale e della loro erogazione è riservata alle leggi dello Stato e alla contrattazione collettiva nazionale cui queste fanno rinvio (contratti che disciplinano le regole per la costituzione del fondo delle risorse decentrate, stabili e variabili). E ciò con specifico riguardo al fondo destinato al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche (da ora in poi : Fondo "Legge 20"), istituito dall'art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002, novellando il comma 2 dell'art. 58 della legge regionale n. 10 del 2001, e all'ulteriore fondo (da ora in poi Fondo "Legge 25"), istituito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2003 aggiungendo il comma 4 al medesimo art. 58, configurato come un fondo integrativo in cui la predetta componente retributiva è erogata come indennità di importo fisso e predeterminato per ciascuna categoria di personale, che svolga prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio.

Nel riscontro della Direzione generale delle risorse umane strumentali e finanziarie del Consiglio regionale si era osservato che l'eventuale illegittimità delle disposizioni regionali censurate, attualmente in vigore, deve essere pronunciata in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Pertanto, il Consiglio regionale aveva precisato che, in vigenza della normativa regionale, la pubblica amministrazione ha l'obbligo di applicare le leggi, anche se ritenute illegittime.

La Sezione, inoltre, richiama all'attenzione la circostanza che, già nella relazione allegata al giudizio di parifica relativo all'esercizio finanziario 2013, riguardo alla compatibilità dei fondi "Legge 20" e "Legge 25" con il vigente sistema delle fonti del trattamento economico dei dipendenti pubblici, si era affermata «l'urgenza di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, volti ad eliminare, anche a fini recuperatori, le indennità erogate ai sensi delle richiamate leggi». Si era, infatti, segnalato che, per costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina del trattamento economico dei dirigenti e del personale del comparto è compresa nella materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza legislativa statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., e che, pertanto, la disciplina del finanziamento e dei presupposti di alimentazione dei citati fondi e della loro erogazione è riservata a leggi dello Stato e alla contrattazione collettiva nazionale cui queste leggi facciano rinvio.

In relazione al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali 2015 e 2016, anche il Procuratore regionale della Corte dei conti aveva espresso forti perplessità sulla competenza del legislatore regionale a dettare una simile disciplina. Slegata da ogni riferimento concreto a parametri oggettivamente verificabili di attività e di risultato, essa avrebbe finito per configurarsi come un'irragionevole forma di aumento retributivo per tutti i dipendenti assegnati alle strutture politiche del Consiglio regionale.

Pertanto, la medesima Procura regionale aveva demandato alla Sezione regionale di controllo la valutazione circa l'opportunità di sollevare, d'ufficio, in via incidentale, la questione di legittimità della normativa regionale di riferimento, sussistendo il presupposto della sua rilevanza ai fini della decisione di parificare i rendiconti regionali 2015 e 2016 e quello della sua non manifesta infondatezza.



1.2.- Tanto premesso, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania sostiene che il finanziamento dei suddetti fondi - che trova la fonte principale nelle disposizioni legislative regionali citate - sia tale da causare un inutile dispendio di risorse attraverso una loro distribuzione «a pioggia».

Nonostante si fosse cercato, dapprima con l'accordo sindacale sottoscritto il 12 febbraio 2015, poi con quello sottoscritto il 16 marzo 2016, di ricondurre in un alveo di rispondenza dell'erogazione dei fondi de quibus ai principi posti a presidio della disciplina del trattamento retributivo e accessorio del personale dipendente della Regione, ciò sarebbe avvenuto senza poter incidere sui difetti che caratterizzano le citate norme regionali.

Il finanziamento ivi previsto, infatti, si porrebbe in contrasto con il principio - contenuto nella contrattazione collettiva nazionale di comparto, cui rinvia la legge statale - secondo cui il parametro principale da assumere per la ripartizione degli incentivi non deve essere quello della semplice presenza in servizio, apprezzabile in termini di quantità, ma il valore aggiunto connesso al lavoro svolto o la presenza di un elemento di innovazione rispetto agli standard ordinari. In tal modo, le norme regionali in esame (di cui gli accordi sindacali sottoscritti in sede decentrata rappresentano una mera applicazione), nel violare la competenza esclusiva dello Stato nella specifica materia del trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, determinerebbero la lesione dei «beni-valori» della contabilità pubblica. Secondo la Sezione regionale di controllo, infatti, l'istituzione e l'assegnazione di fondi aggiuntivi da parte della Regione in tale materia, costituiti e alimentati fuori dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale, che demanda ai contratti collettivi nazionali di comparto), avrebbe riflessi

negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

L'attribuzione della competenza legislativa esclusiva nelle materie di cui al secondo comma, lettera l), dell'art. 117 Cost. allo Stato, connessa alla sua funzione di regolatore della spesa pubblica, sarebbe - anche teleologicamente - volta alla salvaguardia dei «beni-valori» della sostenibilità e dello sviluppo economico del Paese nel suo complesso, ex art. 81 Cost.

Pertanto, la Sezione regionale di controllo per la Campania dubita della legittimità costituzionale delle citate norme regionali in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nel suo intrecciarsi con i valori dell'art. 97, primo comma, Cost., e dell'art. 81 Cost.

Di conseguenza, dichiara di non poter parificare i capitoli di bilancio n. 4024 e n. 4141 su cui sono imputati i pagamenti delle competenze relative ai fondi "Legge 20" e "Legge 25" e solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 4 (*recte*: dell'art. 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2002 e 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003 nei termini suddetti.

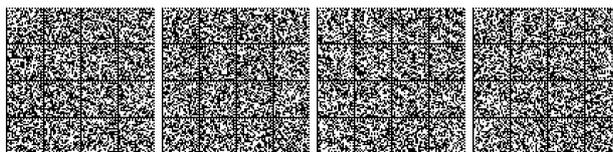
1.3.- Quanto alla propria legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione del rendiconto, anche con riguardo a parametri diversi dall'art. 81 Cost., la Sezione regionale di controllo per la Campania, richiamando gli argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo per la Liguria, iscritta al n. 34 del reg. ord. 2018, ritiene che tale legittimazione sussista anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché all'art. 97, primo comma, Cost., considerata la già evidenziata, intrinseca correlazione teleologico-funzionale dei menzionati artt. 81, 117 e 97 Cost.

Nel caso di specie, infatti, la violazione della competenza legislativa statale da parte della Regione avrebbe determinato una dinamica espansiva della spesa di personale non sottoposta a verifica, in termini di an e quantum, dai soggetti deputati dalla legge a verificarne i presupposti ossia da parte dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per la parte pubblica, e da parte delle organizzazioni sindacali per il personale impiegato nel settore pubblico.

La procedura individuata dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa riservata in materia di ordinamento civile, ai fini della costituzione dei fondi per il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici e del loro finanziamento mediante il ricorso alla contrattazione collettiva, avrebbe lo scopo di «verificare, con i soggetti interessati, la sostenibilità di tali istituti in termini di risorse finanziarie disponibili e la corretta attribuzione dei compensi ai soggetti titolari di posizioni lavorative, rilevanti in termini di produttività e performance».

La violazione della distribuzione delle competenze normative operata dalla Costituzione con riguardo ai rapporti fra lo Stato e le Regioni (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) ridonderebbe sulla corretta costruzione del bilancio e dei suoi equilibri, ai sensi degli artt. 97 e 81 Cost.

In altri termini, sarebbe stata disposta una spesa che la disciplina statale intende evitare, con finalità uniformi su tutto il territorio nazionale, per il raggiungimento di comuni obiettivi di finanza pubblica.



A ciò la Sezione rimettente aggiunge la considerazione che il riconoscimento della propria legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione, nel caso di specie, servirebbe a garantire il principio di costituzionalità e a evitare che si venga a creare una zona franca del sistema di giustizia costituzionale.

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, in sede di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016 e, in particolare, del capitolo concernente la spesa per il trattamento accessorio del personale regionale, solleva, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4 (*recte*: dell'art. 2), della legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001 n. 7 e 11 agosto 2001, n. 10 - Disposizioni in materia di personale) e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui il primo sostituisce il comma 2 e il secondo inserisce il comma 4 nell'art. 58 della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001).

Tali disposizioni sono censurate in quanto, rispettivamente, istituiscono un fondo (d'ora in avanti: Fondo "Legge 20") per finanziare le indennità da versare al personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture politiche (uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell'Ufficio di Presidenza e dei gruppi consiliari); e un ulteriore fondo (d'ora in avanti: Fondo "Legge 25") per il personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio regionale al fine di «assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione - parte II che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative» (comma 4 del citato art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001, come novellato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 25 del 2003).

Si tratterebbe di fondi aggiuntivi, istituiti dalla Regione in tema di trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto), quindi illegittimi perché lesivi della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

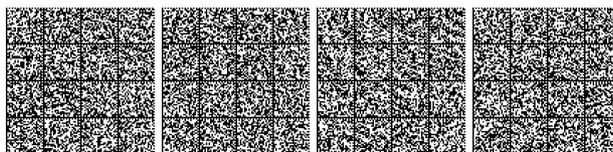
2.- Preliminarmente, occorre tener conto della circostanza che, dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione e la discussione in udienza pubblica delle questioni con essa sollevate, le norme oggetto di censura sono state abrogate per effetto della legge della Regione Campania 30 maggio 2019, n. 6 (Modifica alla legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 e abrogazione delle leggi regionali 16 maggio 2001, n. 7, 3 settembre 2002, n. 20 e 12 dicembre 2003, n. 25 in materia di personale).

Tuttavia, secondo gli ordinari principi di successione delle leggi nel tempo, tale abrogazione non spiega effetti sul giudizio *a quo*. Pertanto, sono insussistenti i presupposti per la restituzione degli atti al giudice *a quo* al fine di un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

3.- Sempre in linea preliminare, occorre riconoscere la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., oltre che agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Questa Corte si è recentemente pronunciata su questioni di legittimità costituzionale prospettate in termini analoghi dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria (con un'ordinanza cui, peraltro, la Sezione regionale di controllo per la Campania fa ampio rinvio) in relazione a norme regionali che istituivano il ruolo dei vice-dirigenti regionali e lo finanziavano mediante la previsione di un incremento del fondo per il trattamento accessorio del personale regionale, in assenza di indicazioni da parte del contratto collettivo nazionale di comparto (sentenza n. 196 del 2018).

In quella occasione questa Corte ha ripercorso l'evoluzione normativa che ha riguardato il giudizio di parificazione, contraddistinto da tratti sempre più riconducibili a una nozione di giurisdizione rilevante ai fini della proposizione di questioni di legittimità costituzionale (sentenza n. 89 del 2017). Si è, inoltre, evidenziata la legittimazione, anche da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a



sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso «“le disposizioni di legge che determinano, nell’articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari” e da tutti gli “altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)” (sentenza n. 181 del 2015)» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 138 del 2019).

Nel caso oggetto della sentenza n. 196 del 2018, in cui venivano in rilievo al tempo stesso norme regionali istitutive del ruolo dei vice-dirigenti, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, e disposizioni di finanziamento del medesimo ruolo, si è riconosciuta la legittimazione della sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri attributivi di competenza (l’art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), sull’assunto che «in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto). Pertanto, «entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell’alterazione dei criteri dettati dall’ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

I medesimi argomenti possono essere presi in considerazione e ulteriormente precisati nel presente giudizio.

Nel caso ora all’esame di questa Corte si discute di norme regionali istitutive di fondi che il rimettente ritiene alimentati con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali, in contrasto con l’attribuzione che il legislatore statale, titolare della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», opera alla contrattazione collettiva nazionale di comparto, per la determinazione e l’assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici. L’effetto ineludibile di una tale scelta si riverbera in una espansione della spesa per il personale, in violazione dei «beni-valori» della contabilità pubblica tutelati dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

L’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., inerente alla competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», è evocato in stretta connessione funzionale con l’art. 81 Cost. e con l’art. 97, primo comma, Cost., peraltro in riferimento a entrambe le norme censurate.

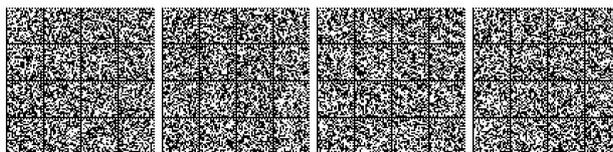
Con l’istituzione dei fondi di cui si è detto la Regione, secondo il rimettente, avrebbe disposto una spesa inerente al trattamento accessorio dei dipendenti regionali che il legislatore statale e la contrattazione collettiva di comparto, cui la legge rinvia, non hanno autorizzato, in vista del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. La violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di disciplina del trattamento accessorio del personale regionale ridonderebbe in una lesione dell’equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, ai sensi degli artt. 97, primo comma, e 81 Cost. Sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le «irregolarità» poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall’art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 (sentenze n. 18 del 2019 e n. 196 del 2018).

Anche nel caso ora in esame la legislazione censurata, «che destina nuove risorse senza che [...] siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione» (sentenza n. 196 del 2018, par. 2.1.2. del Considerato in diritto).

L’esigenza di fuggire zone d’ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, con particolare riguardo alla specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica (sentenza n. 18 del 2019), è tale da riflettersi, anche ai limitati fini del caso di cui qui si discute, sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni.

4.- Ancora in linea preliminare, nessun dubbio sorge in ordine alla rilevanza delle questioni sollevate nei confronti delle norme regionali in esame. Si tratta, infatti, di norme istitutive di fondi, che incidono sulla spesa regionale per il personale, sulla cui legittimità la Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti si interroga, ai fini della parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano.

Se avesse parificato tali capitoli, in applicazione delle norme censurate, il collegio *a quo*, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, relativo a una spesa connessa alla istituzione dei fondi “Legge 20” e “Legge 25”, ritenuta illegittima. Esso sarebbe, pertanto, venuto meno al suo compito di accertare eventuali «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del d. l. n. 174 del 2012).



5.- Nel merito, le questioni sono fondate.

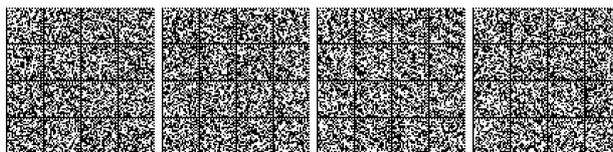
La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, in sede di parificazione dei rendiconti generali regionali relativi agli esercizi 2015 e 2016, censura, in primo luogo, l'art. 2, comma 2 (*recte*: l'art. 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge della Regione Campania n. 10 del 2001 e dispone l'istituzione di un fondo (Fondo "Legge 20") per il personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio regionale (art. 9 della legge della Regione Campania 25 agosto 1989, n. 15, recante «Nuovo ordinamento amministrativo del Consiglio regionale»), e presso le Segreterie particolari del Presidente del Consiglio regionale, dei componenti dell'Ufficio di Presidenza, dei presidenti delle commissioni, del Presidente del Collegio dei revisori dei conti (art. 14 della legge regionale n. 15 del 1989), al fine, fra l'altro, di individuare: «a) risorse per il trattamento economico accessorio da attribuire con le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai Contratti Collettivi Decentrati Integrativi del personale di ruolo del Consiglio regionale»; e «b) risorse per l'incremento dell'attività istituzionale e per l'assistenza agli organi, integrative a quelle previste dalla lettera a)» (art. 58, comma 2, della legge reg. Campania n. 10 del 2001).

Poco più di un anno dopo, con l'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, dichiarata urgente (art. 2), il Consiglio regionale della Campania - con una tecnica normativa peraltro non del tutto cristallina, a causa del succedersi di modifiche fra sé non sempre coordinate - ha aggiunto al citato art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002 (*recte*: al suddetto art. 58 della legge regionale n. 10 del 2001) altri tre commi, fra cui il comma 4. Anche quest'ultimo comma è censurato dall'odierno rimettente (congiuntamente con l'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, che l'ha inserito) nella parte in cui istituisce un «ulteriore fondo [il Fondo "Legge 25"] per il personale in servizio presso le strutture organizzative di cui alla legge regionale 25 agosto 1989, n.15, articolo 2 [le strutture organizzative del Consiglio regionale], al fine di assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione - parte II che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative».

Le norme regionali richiamate, come è evidente, istituiscono nuovi fondi al fine di destinare risorse ulteriori al trattamento accessorio dei dipendenti regionali, con elargizioni indistinte destinate a tutto il personale comandato o distaccato presso il Consiglio regionale (o presso organi dello stesso) e a quello in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio, in ragione della mera attività di assistenza agli organi del Consiglio stesso. Nella relazione di accompagnamento alla decisione di parifica del rendiconto regionale relativo all'esercizio 2013, la Sezione regionale di controllo per la Campania aveva, non a caso, già segnalato che si tratta di indennità a importo fisso, sganciata da considerazioni di rendimento. Tali previsioni, peraltro, non trovano riscontro nella contrattazione collettiva nazionale di comparto, cui il legislatore statale demanda la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, anche al fine di premiare il merito e il miglioramento delle prestazioni dei dipendenti, come previsto in specie dall'art. 45, commi 3 e 3-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Nella disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni la fonte collettiva assume caratteristiche peculiari, proprio perché fonte di rinvio governata da precisi vincoli di spesa. In ogni caso, i criteri che essa esprime per l'attribuzione delle risorse disponibili sono vincolanti.

Alla luce di quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di comparto - che individua puntualmente le risorse aggiuntive da destinare alle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (artt. 15 e 17 del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto il 1° aprile 1999, comparto Regioni e autonomie locali; art. 31 del CCNL 22 gennaio 2004 del comparto Regioni e autonomie locali) e le ancora alla finalità di «promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati» (così l'art. 17 del CCNL del 1° aprile 1999) - si conferma il contrasto delle norme regionali censurate con i parametri costituzionali evocati.

Le norme regionali hanno introdotto la previsione di un nuovo trattamento economico accessorio per il personale regionale che, oltre a non essere coerente con i criteri indicati dai contratti collettivi di comparto, è innanzi tutto in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile. A questa materia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014), deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, «retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018).



Non è superfluo rimarcare che lo spazio della contrattazione decentrata e integrativa, individuato dall'art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 come sede idonea per la destinazione di risorse aggiuntive relative al trattamento economico accessorio collegato alla qualità del rendimento individuale, è uno spazio circoscritto e delimitato dai contratti nazionali di comparto. La contrattazione non potrà che svolgersi «sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono». Come questa Corte ha recentemente evidenziato «[i] due livelli della contrattazione sono [...] gerarchicamente ordinati, in specie nel settore del lavoro pubblico, poiché solo a seguito degli atti di indirizzo emanati dal Ministero e diretti all'ARAN per l'erogazione dei fondi, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, può aprirsi la sede decentrata e sotto-ordinata di contrattazione» (sentenza n. 196 del 2018).

L'istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, ha determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale che, «per la sua importanza strategica, [costituisce] non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (fra le altre, sentenza n. 108 del 2011). Tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, della legge reg. Campania n. 20 del 2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001; e dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 25 del 2003, nella parte in cui aggiunge il comma 4 al citato art. 58.

6.- I commi 3 e 5 del medesimo art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001, - il primo sostituito dall'art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002, il secondo aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 25 del 2003 -, che disciplinano le modalità di erogazione e ripartizione dei fondi istituiti con le norme dichiarate costituzionalmente illegittime, divengono non più applicabili e sono dunque destinati a seguire la stessa sorte delle disposizioni da cui dipendono (sentenza n. 123 del 2019).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001, n. 7 e 11 agosto 2001 n. 10 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 - Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui aggiunge il comma 4 al medesimo art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 147

*Sentenza 8 maggio - 19 giugno 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Tutela dell'ambiente - Disposizioni varie in materia di valutazione di impatto ambientale - VIA (configurazione della VIA regionale quale provvedimento autonomo rispetto ai singoli titoli abilitativi necessari per la realizzazione di un'opera; modalità di acquisizione dei pareri dei soggetti competenti in materia territoriale e ambientale; tipologie di interventi da assoggettare a procedura di VIA regionale).**

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2018)», artt. 10, 12, 13 e 16, comma 1, nonché Allegato A e allegati ivi contenuti, limitatamente ai numeri 2), 3), 4), 5), 7), 8), 9) 10), 11), 17), 18), 19), 20) dell'Allegato A e ai numeri 2.a), 2.e) 2.g), 2.h), 7.e), 7.g), 7.j), 7.m), 7.r) dell'Allegato B.

#### 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. 10, 12, 13 e 16, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009) in conformità alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2018)», nonché degli Allegati A e B contenuti nell'Allegato A della medesima legge, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'8-14 giugno 2018, depositato in cancelleria il 18 giugno 2018, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste;

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

udito l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste.



*Ritenuto in fatto*

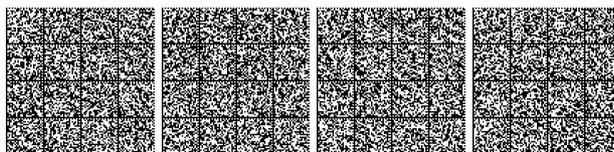
1.- Con ricorso notificato l'8 giugno 2018 e depositato il successivo 18 giugno, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2018)» e, nel dettaglio, degli artt. 10, 12, 13, 16, comma 1, nonché, «nei sensi e nei limiti (...) illustrati», degli Allegati A e B contenuti nell'Allegato A (sic) della medesima legge, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione e con alcune disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale»; d'ora in avanti anche cod. ambiente), e in particolare, con gli artt. 7-bis e 27-bis e gli Allegati II, II-bis, III, IV, alla Parte II del menzionato cod. ambiente.

La difesa statale riporta l'orientamento della Corte costituzionale che annovera la disciplina della Valutazione di impatto ambientale (d'ora innanzi: *VIA*) tra gli oggetti rientranti nella competenza esclusiva statale in materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Ad avviso del ricorrente, il citato titolo di competenza comporterebbe l'applicazione integrale della menzionata normativa statale alle Regioni, le quali devono rispettare i livelli uniformi fissati dalla legge dello Stato (è citata la sentenza n. 186 del 2010).

L'Avvocatura ricorda come la materia sia stata interessata da un ampio intervento di riforma ad opera del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114); in particolare, l'art. 5, comma 1, del menzionato decreto ha aggiunto l'art. 7-bis al cod. ambiente, secondo il quale «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali», precisando che tale potestà normativa «è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto» dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006, «fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'art. 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie». Infine, si specifica che «non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-bis».

2.- Alla luce di tali premesse, la legge regionale n. 3 del 2018 sarebbe «complessivamente non conforme alla vigente normativa nazionale in materia VIA, come modificata dal decreto legislativo n. 104/2017», con conseguente violazione, oltre che dell'art. 7-bis, comma 8, del decreto legislativo n. 152/2006», dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Le modifiche apportate alla previgente disciplina regionale in materia di VIA dalla legge censurata sarebbero «in tutto o in parte difformi» dalla disciplina di cui al Titolo III della Parte II del cod. ambiente, lasciando in vigore «disposizioni significativamente superate dalla citata disciplina nazionale a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 104/2017».

Nel dettaglio, il Presidente del Consiglio dei ministri si concentra sugli artt. 12 e 13 della legge impugnata, i quali, rispettivamente, nel sostituire l'art. 24 e introducendo il nuovo art. 25-bis della legge della Regione Valle d'Aosta 26 maggio 2009, n. 12 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno e modificazioni di leggi regionali in adeguamento ad altri obblighi comunitari. Legge comunitaria 2009), contrasterebbero con l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 relativo al «Provvedimento autorizzatorio unico regionale». In particolare, il novellato l'art. 24, comma 1, configurerebbe il provvedimento di VIA alla stregua di un atto autonomo che, ai sensi del successivo art. 25-bis, rubricato «Rapporto tra provvedimento di VIA e autorizzazione», sarebbe da integrare nell'atto autorizzativo rilasciato da altre strutture regionali e/o enti competenti. Tale modalità procedurale richiamerebbe le disposizioni dell'art. 26 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Integrazione del provvedimento di VIA negli atti autorizzatori), come disciplinato dalla d.lgs. n. 104 del 2017, che attiene unicamente alle procedure di VIA di competenza statale, e risulta invece difforme all'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 che ha



previsto il provvedimento unico regionale, che conclude l'iter dei procedimenti di VIA di competenza regionale. In particolare, in virtù dell'art. 27-bis, comma 7, del cod. ambiente, la procedura di VIA regionale non si conclude con un provvedimento di VIA, ma con la «determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi» che «costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita».

In generale, anche a seguito della modifica operata dalla legge reg. della Valle d'Aosta n. 3 del 2018, permarranno delle disarmonie nella legge reg. della Valle d'Aosta n. 12 del 2009: ad esempio, gli articoli da 20 a 25-bis della citata legge regionale n. 12 del 2009 conterrebbero disposizioni non più in vigore ai sensi della normativa statale vigente, in ordine alla pubblicazione dell'avviso al pubblico nel Bollettino Ufficiale della Regione e sui quotidiani (mantenuti ai commi 6 e 7 dell'art. 20 della legge regionale n. 12 del 2009), pubblicazione non più richiesta dall'art. 24 del cod. ambiente, richiamato nel medesimo art. 27-bis. Inoltre, il modulo procedimentale della conferenza dei servizi, istituito obbligatorio e vincolante per i procedimenti di VIA di competenza regionale ai sensi dell'art. 14, comma 4 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), emergerebbe unicamente quale possibile modalità procedimentale di acquisizione di pareri, autorizzazioni, assensi da parte della struttura regionale competente in materia di valutazioni ambientali (art. 4, comma 1, e art. 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2009, quest'ultimo sostituito dall'art. 10 legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018).

3.- La difesa statale si concentra poi sull'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018, che dispone la sostituzione degli Allegati A, B, F, G e H al Titolo I della legge regionale n. 12 del 2009 con quelli riportati All'Allegato A alla legge regionale impugnata. In particolare, il ricorrente sostiene che detto Allegato A assoggetterebbe a VIA regionale procedimenti di competenza statale ai sensi degli Allegati II e II-bis alla Parte II del cod. ambiente, così allargando il novero dei progetti di competenza regionale ai sensi dell'Allegato III alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché procedimenti assegnati dall'Allegato IV alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 alla semplice verifica regionale di assoggettabilità a VIA. In quest'ambito, peraltro, l'Allegato B alla legge regionale impugnata prevederebbe soglie dimensionali diverse ed inferiori rispetto a quelle fissate dalla legge statale.

Nello specifico, quanto al primo profilo, la difesa erariale si sofferma su:

a) gli impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda, con potenza termica complessiva installata superiore a 15 MW: tale tipologia di progetti, con diversa soglia (50 MW) sarebbe inclusa nell'Allegato II-bis, punto 1.a); al di sotto di tale soglia non sarebbe prevista alcuna procedura nell'ambito della normativa nazionale vigente per gli impianti termici destinati alla produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda;

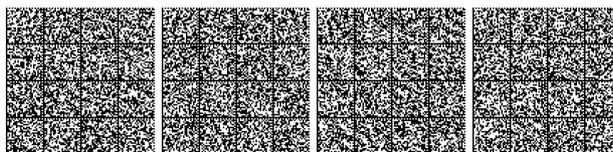
b) lo stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici pericolosi ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2003, n. 65 (Attuazione delle direttive 1999/45/CE e 2001/60/CE relative alla classificazione, all'imbballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi), con capacità complessiva superiore a 10.000 metri cubi: tale tipologia di progetto, con parziale diversa definizione (comprende anche i prodotti chimici) e diversa soglia di capacità (40.000 m<sup>3</sup>) sarebbe inclusa nell'Allegato II, punto 8, prima alinea;

c) l'attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi delle risorse geotermiche; l'attività di coltivazione di idrocarburi, sia sulla terraferma sia in mare e con soglie per gli idrocarburi liquidi (500 t/g) e gassosi (500.000 m<sup>3</sup>/giorno), sarebbe inclusa nell'Allegato II, punto 7.1; peraltro, per ciò che concerne le risorse geotermiche, la difesa erariale segnala la mancata esclusione degli «impianti geotermici pilota di cui all'art. 1 comma 3-bis, del d.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99) e successive modificazioni, esclusione riportata alla lettera v) dell'Allegato III e conseguente alla inclusione tra i progetti statali;

d) gli elettrodotti per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione statale, con tensione nominale superiore a 100 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con parziale diversa definizione e con medesime soglie di tensione lunghezza, sarebbe di spettanza statale, inclusa, quanto tale, nell'Allegato II, punto 4-bis alla Parte II del cod. ambiente;

e) le strade, le piste poderali e interpoderali, di nuova realizzazione, con lunghezza superiore a 2 chilometri; la generica dizione «strade», in assenza di specificazioni o esclusioni non consentirebbe di individuare con esattezza la classificazione (strade extraurbane, urbane) e la relativa competenza (statale per le extraurbane incluse nell'Allegato II e II-bis, regionale per le urbane di scorrimento incluse nell'Allegato III alla Parte II del cod. ambiente);

f) lo stoccaggio di gas combustibili in serbatoi sotterranei artificiali con una capacità complessiva superiore a 40.000 metri cubi; tale tipologia di progetto, con diversa soglia di capacità (80.000 m<sup>3</sup>), sarebbe di competenza statale, come indicato dall'Allegato II, punto 4-bis, terza alinea, alla Parte II del cod. ambiente.



La difesa statale segnala, inoltre, che l'Allegato A della legge regionale n. 3 del 2018 annovererebbe, tra i progetti da sottoporre a VIA, alcune tipologie di progetti che ricadono nell'Allegato IV alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale elenca i progetti da sottoporre a procedura di verifica di assoggettabilità a VIA; tra questi sono indicati:

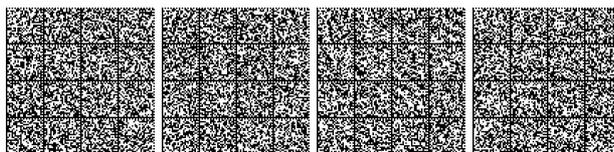
- a) gli impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con potenza complessiva installata superiore a 100 kW; per tale tipologia di progetti, inclusa nell'Allegato IV, punto 2.d), la normativa regionale prevede una soglia inferiore rispetto a quella prevista dalla normativa nazionale, pari a 1 MW;
- b) gli impianti fotovoltaici, con potenza complessiva installata superiore a 1 MW;
- c) gli impianti industriali destinati alla fabbricazione di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose, alla fabbricazione di carta e cartoni con capacità di produzione superiore a 100 tonnellate al giorno;
- d) il trattamento di prodotti intermedi e fabbricazione di prodotti chimici;
- e) la produzione di pesticidi, prodotti farmaceutici, pitture e vernici, elastomeri e perossidi;
- f) lo stoccaggio di altri prodotti chimici con capacità complessiva superiore a 1.000 metri cubi;
- g) gli impianti per la concia del cuoio e del pellame.

Inoltre, nell'Allegato B alla legge regionale censurata, relativa ai «Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità regionale», si farebbe riferimento a progetti che la disciplina statale considera di competenza statale elencati ai sensi degli Allegati II e II-bis alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006.

In particolare sono riportati:

- a) gli impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva installata compresa fra 3 e 15 MW, o aventi un diametro della condotta principale della rete di teleriscaldamento superiore a 350 millimetri, o aventi una lunghezza della condotta principale della rete di teleriscaldamento superiore a 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con diversa soglia (50 MW), è inclusa nell'Allegato II-bis, punto 1.a); al di sotto di tale soglia la difesa erariale sottolinea come non sia prevista alcuna procedura nell'ambito della normativa nazionale vigente per gli impianti termici destinati alla produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda;
- b) l'istallazione di oleodotti e gasdotti, con lunghezza complessiva superiore ai 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con diversa soglia (20 km) sarebbe annoverata tra i progetti da sottoporre a verifica statale di assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'Allegato II-bis, punto 1.b) alla Parte II del cod. ambiente;
- c) l'attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma; tale tipologia di progetti, sarebbe inclusa nell'Allegato II, punto 7) alla Parte II del cod. ambiente, che individua i progetti da sottoporre a VIA statale;
- d) gli interporti, le piattaforme intermodali e terminali intermodali; tale tipologia di progetti sarebbe inclusa nell'Allegato II-bis, punto 2.a)., alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica statale di assoggettabilità a VIA;
- e) le strade extraurbane secondarie e strade urbane con lunghezza superiore a 1.500 metri non comprese nell'Allegato A); altre strade, piste poderali ed interpoderali, soggette a un allargamento della carreggiata carrabile, con lunghezza superiore ad 1 chilometro, strade, piste poderali ed interpoderali di nuova realizzazione, con lunghezza compresa fra 500 metri e 2 chilometri, nonché piste di cantiere, di natura temporanea, di lunghezza superiore a 500 metri; la definizione sarebbe parzialmente difforme da quella dell'Allegato IV, punto 7.h), alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica regionale di assoggettabilità a VIA, e comporterebbe possibili diverse interpretazioni sulla competenza statale o regionale per le «strade extraurbane secondarie»;
- f) gli acquedotti di nuovo tracciato con una lunghezza superiore ai 20 chilometri; tale tipologia di progetti sarebbe inclusa nell'Allegato II-bis, punto 2.d) alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica statale di assoggettabilità a VIA;
- g) i nuovi aeroporti ed interventi sugli aeroporti esistenti che comportano l'edificazione di volumi superiori a 10.000 metri cubi o la pavimentazione di superfici superiori a 20.000 metri quadri, altiporti, eliporti, aviosuperfici ed elisuperfici non occasionali; tutti gli aeroporti non compresi nell'Allegato II sarebbero però inclusi nell'Allegato II-bis, punto 2.e) alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica statale di assoggettabilità a VIA;
- h) gli elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione statale, con tensione nominale superiore a 100 kV e tracciato di lunghezza compreso fra 3 e 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con parziale diversa definizione e con soglie di lunghezza superiori a 3 km, sarebbe annoverata tra i progetti da sottoporre a verifica statale di assoggettabilità a VIA, inclusa nell'Allegato II-bis, punto 1.d), alla Parte II del cod. ambiente.

Infine, la difesa statale ricorda che per diverse tipologie di progetti incluse nell'Allegato B alla legge regionale impugnata, relativa ai progetti da sottoporre a verifica regionale di assoggettabilità a VIA, sono individuate soglie dimensionali diverse (inferiori) rispetto a quelle indicate nell'Allegato IV alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, relativa



ai progetti, indicati dalla normativa statale, da sottoporre a verifica regionale di assoggettabilità come, ad esempio, gli impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con potenza complessiva installata compresa fra 20 e 100 kW, oppure aventi altezza massima della macchina eolica (sino al mozzo, in caso di rotore ad asse orizzontale) superiore a 15 metri, o aventi diametro del rotore superiore a 5 metri.

4.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con atto depositato il 16 luglio del 2018, chiedendo il rigetto delle questioni di legittimità promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La difesa regionale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per mancata indicazione delle competenze legislative assegnate all'ente ad autonomia differenziata dalla legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per Valle d'Aosta). In particolare, la resistente riporta l'orientamento di questa Corte secondo il quale, nel caso in cui il ricorso statale riguardi una legge di una Regione a statuto speciale, lo Stato non potrebbe esimersi dall'indicare le competenze assegnate dallo statuto (sono richiamate, tra le tante, le sentenze n. 58 del 2016, n. 254, n. 151 e n. 142 del 2015), a maggior ragione quando la disciplina censurata attenga al bene giuridico dell'ambiente. In tal senso, il ricorrente non avrebbe tenuto in considerazione le competenze delineate dall'art. 2, comma 1, dello statuto speciale in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (lettera *a*), «agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna» (lettera *d*); «piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario» (lettera *e*); «strade e lavori pubblici di interesse regionale» (lettera *f*); «urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica» (lettera *g*); «trasporti su funivie e linee automobilistiche locali» (lettera *h*); «acque minerali e termali» (lettera *i*); «caccia e pesca» (lettera *l*); «acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico» (lettera *m*); «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio» (lettera *q*).

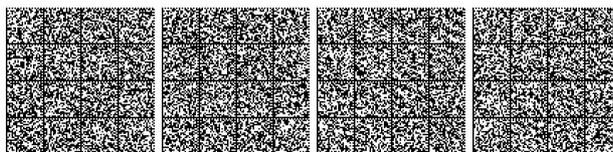
Inoltre, il ricorrente non avrebbe tenuto in considerazione l'art. 3, comma 1, dello statuto, il quale devolve alla Regione la competenza legislativa di integrazione ed attuazione in tema di «utilizzo delle acque pubbliche ad uso idroelettrico» (lettera *d*), «utilizzo delle miniere» (lettera *e*); «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (lettera *l*), e l'art. 4, che affida alla Regione le funzioni amministrative «nelle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3, salve quelle attribuite ai Comuni e agli enti locali dalle leggi della Repubblica».

In secondo luogo, la resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso per insufficienza e genericità della motivazione (vengono riportate, tra le altre, le sentenze n. 131 del 2016, n. 251 e n. 153 del 2015), per non aver argomentato adeguatamente a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che sottolinea l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto del ricorso, esigenza che si pone in termini particolarmente pregnanti nel giudizio in via di azione. Secondo la difesa regionale, il ricorrente, nell'impugnare l'intera legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018, non avrebbe fornito un sufficiente supporto motivazionale, «in grado di illustrare adeguatamente in che termini, e sotto quali profili, il regime statale in tema di VIA sia vincolante nei riguardi della Regione Autonoma Valle d'Aosta, tenuto conto, oltretutto, delle plurime competenze legislative ed amministrative di cui (...) la resistente è investita dallo Statuto speciale». Inoltre, poiché il Presidente del Consiglio dei ministri impugnerebbe anche specifiche disposizioni della legge regionale, il ricorso sarebbe oscuro e scarsamente intellegibile, non risultando chiaro il petitum delineato dal ricorrente.

Infine, una terza eccezione di inammissibilità per genericità viene sollevata dalla resistente con riferimento all'impugnazione dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018, e dell'Allegato A alla medesima legge, perché il ricorrente non spiegherebbe quali sono le ragioni di contrasto della disciplina censurata con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*).

5.- Nel merito, la difesa regionale insiste sulla non fondatezza delle questioni sollevate. In particolare, non fondate sarebbero le questioni sollevate sugli artt. 10, 12, 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018, perché la Regione si sarebbe mossa nel solco della normativa comunitaria e, in particolare, dell'art. 1, paragrafi 1 e 2 della direttiva 2014/528UE, che delineerebbero l'integrazione del provvedimento di VIA nel susseguente atto autorizzatorio quale modello «prioritario» di articolazione procedimentale. A norma della disciplina sovranazionale, l'unificazione delle procedure con conseguente adozione del provvedimento unico regionale sarebbe una mera possibilità secondaria prevista dall'art. 2, paragrafo 2, della direttiva citata. Sarebbe irragionevole, piuttosto, l'assetto delineato dal d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, ancorando la VIA di pertinenza regionale - diversamente da quella di spettanza statale - alla sola forma del provvedimento «unico», si risolverebbe in un'indebita compressione delle attribuzioni legislative delle Regioni. In tal senso, l'obbligo di adeguamento gravante sulle Regioni atterrebbe solo al tipo di progetti da sottoporre a VIA, e non anche alle modalità procedimento di esperimento della medesima (vengono riportate le sentenze della Corte costituzionale n. 218 del 2017 e n. 127 del 2010).

Eguale non fondata sarebbe la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, e dell'Allegato A alla medesima legge, alla luce della giurisprudenza costituzionale a tenore della quale le Regioni conserverebbero comunque la facoltà di innalzare i livelli di tutela ambientale fissati dalla legge dello Stato (tra le più recenti, è citata



la sentenza n. 212 del 2017). In questa direzione andrebbe l'Allegato A, che incrementerebbe il livello di protezione ambientale, soprattutto laddove la Regione non abbia stabilito delle soglie minime superate le quali attivare il procedimento di VIA, posto che la «loro indicazione nella legge regionale sarebbe del tutto superflua e persino problematica, attesa la disponibilità di quei limiti da parte dello Stato, che potrebbe perfino in ipotesi ritenere di modificarli».

6.- In prossimità dell'udienza pubblica ha depositato memoria illustrativa l'Avvocatura generale dello Stato, illustrando la non fondatezza delle eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa regionale e insistendo, nel merito, per l'accoglimento del ricorso.

6.1.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe destituita di fondamento l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata indicazione, nell'atto introduttivo, dei parametri statuari. Nessuna delle competenze legislative previste degli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, dello Statuto speciale verrebbero specificamente in rilievo nelle procedure di VIA, che attiene viceversa alla competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Di conseguenza, il Presidente del Consiglio dei ministri non doveva essere gravato dall'onere di indicare, nella delimitazione del *thema decidendum*, i parametri statuari.

Eguale non fondata sarebbe l'eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità e insufficiente motivazione, con riferimento sia alle ragioni che sostengono le censure sia all'oggetto delle censure medesime, che il ricorrente delimita agli artt. 10, 12, 13, 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018.

Con particolare riguardo alla censura dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018, nonché degli Allegati A e B dell'Allegato A della medesima legge regionale, la difesa dello Stato ne ribadisce l'ammissibilità, insistendo sulla chiarezza argomentativa del ricorso.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri insiste per l'accoglimento del ricorso, ribadendo quanto già affermato nell'atto introduttivo. In replica alle argomentazioni della resistente, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come non avrebbero pregio i dubbi di legittimità costituzionale avanzati dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sull'art. 27-*bis* del cod. ambiente, posto che, eventualmente, questi dovevano essere sollevati in un autonomo giudizio di legittimità che la Regione autonoma avrebbe dovuto promuovere nei termini previsti dall'art. 127, comma 2, Cost. Viene poi richiamata la sentenza n. 198 del 2018, che avrebbe sancito la non derogabilità del provvedimento unico in materia ambientale da parte delle Regioni, anche ad autonomia differenziata.

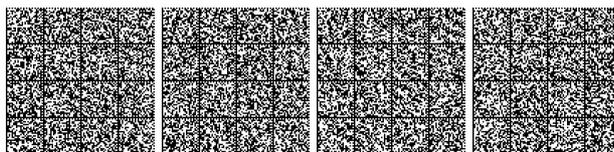
7.- Anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato, in prossimità dell'udienza pubblica, una memoria illustrativa. La resistente insiste sull'accoglimento delle eccezioni di inammissibilità e rinnova la tesi della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2018)» e, nel dettaglio, degli artt. 10, 12, 13, 16, comma 1, nonché, «nei sensi e nei limiti (...) illustrati», degli Allegati A e B contenuti nell'Allegato A (sic) della medesima legge, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione con riferimento ad alcune disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale», d'ora in avanti anche cod. ambiente), e in particolare, agli artt. 7-*bis* e 27-*bis* e agli Allegati II, II-*bis*, III, IV, alla Parte II del menzionato cod. ambiente.

2.- In via preliminare, questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulle eccezioni di inammissibilità avanzate dalla resistente.

2.1.- In primo luogo, la difesa regionale prospetta l'inammissibilità del ricorso per mancata indicazione delle competenze legislative assegnate all'ente ad autonomia differenziata dalla legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per Valle d'Aosta). In particolare, la resistente riporta l'orientamento di questa Corte secondo il quale, nel caso in cui il ricorso statale riguardi una legge di una Regione a statuto speciale, lo Stato non potrebbe esimersi dall'indicare le competenze assegnate dallo Statuto.



### 2.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Questa Corte, pur inquadrando le innovazioni portate alla disciplina della VIA dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), nelle norme fondamentali di riforma economico-sociali alle quali la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste avrebbe dovuto adeguarsi (sentenza n. 198 del 2018), ha affermato che il procedimento di VIA e le funzioni amministrative ad esso connesse «non sono riconducibili sic et simpliciter ad alcuna specifica attribuzione degli enti ad autonomia differenziata», risultando piuttosto «strumentali all'inveramento» dell'ambiente, «valore di rango costituzionale tutelato anche dalla normativa europea» (sentenza n. 198 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 93 del 2019).

Vero è che per costante giurisprudenza di questa Corte, laddove «venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio (...) non può (...) prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio (...)» (sentenza n. 109 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 103 e n. 52 del 2007). Ciò nonostante, la giurisprudenza di questa Corte ha precisato che siffatto requisito di ammissibilità va inteso nel senso che, dal contesto del ricorso, deve emergere l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, ritenendo sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso (sentenze n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013).

Nel caso di specie, la difesa statale si è posta il problema della applicabilità della disciplina statale della VIA alla Regione speciale, per poi risolverlo in senso positivo, sostenendo l'opponibilità, anche alle Regioni speciali, della competenza esclusiva della tutela dell'ambiente. In tal senso, dunque, la «sommarietà delle argomentazioni e [la] incompletezza del quadro normativo di riferimento non sono tali (...) da impedire l'esame nel merito del dedotto profilo di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 201 del 2018). Alla luce della mancata previsione, tra le norme statutarie, di una esplicita competenza in materia di VIA, e fermo restando che l'esatta qualificazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina impugnata attiene al merito del giudizio (sentenza n. 252 del 2016), l'onere argomentativo reso necessario dal regime di specialità può ritenersi soddisfatto dal ricorrente.

2.2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ritiene, inoltre, il ricorso generico e incompleto, e l'impugnazione oscura e non intellegibile. Il ricorrente censurerebbe, infatti, sia l'intera legge sia singole disposizioni della legge regionale, così da rendere incerto il petitum.

### 2.2.1.- L'eccezione non è fondata.

Vero è che, nelle sue argomentazioni, il ricorrente ritiene la legge regionale «complessivamente» non conforme alla disciplina statale e che le modifiche apportate alla legge reg. Valle d'Aosta 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in materia di VIA sarebbero «in tutto o in parte difformi» dal cod. ambiente. Tuttavia, alla luce di una lettura complessiva dell'atto introduttivo, tali passaggi sono argomenti ad adiuvandum rispetto alle censure promosse sugli artt. 10, 12, 13, 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018. A conforto di tale conclusione militano sia il contenuto del ricorso - ove sono indicate «nel dettaglio», dopo una iniziale premessa generale, «le disposizioni della legge regionale n. 3 del 2018 non conformi alle disposizioni della Parte II, Titolo III, del d.lgs. n. 152 del 2006» - sia le conclusioni, ove sono menzionati esclusivamente gli articoli appena menzionati, censurati «nei sensi e nei limiti» illustrati nel ricorso.

Il ricorrente non ha inteso impugnare, quindi, l'intera legge regionale, ma solo le norme specificamente indicate nel corpo e nelle conclusioni dell'atto introduttivo. Così delimitato il petitum, l'eccezione deve essere respinta.

2.3.- A sorte analoga va incontro la terza eccezione di inammissibilità promossa dalla resistente sulla censura relativa all'art. 16, comma 1 impugnato, generica - in tesi - perché il ricorrente non avrebbe spiegato le ragioni di contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.3.1.- Il ricorrente giustappone nel dettaglio i singoli procedimenti, indicati dagli Allegati A e B della legge regionale censurata, a quelli elencati dal cod. ambiente, così argomentando diffusamente sulla presunta «appropriazione» da parte della Regione della disciplina di procedimenti amministrativi in materia di VIA in contrasto con la disciplina statale.

Di qui la non fondatezza della eccezione di inammissibilità prospettata dalla resistente.

3.- Nel merito, vanno affrontate, anzitutto, le questioni relative agli artt. 10, 12 e 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018.



3.1.- L'Avvocatura generale dello Stato censura il combinato disposto degli artt. 12 e 13, che configurerebbe il provvedimento di VIA regionale quale atto autonomo da integrare nell'atto autorizzativo rilasciato da altre strutture regionali competenti. La normativa regionale stabilisce, infatti, che il «provvedimento di VIA contiene le eventuali condizioni ambientali per la realizzazione, per l'esercizio e per la dismissione dei progetti» (art. 12, comma 2), e che «l'autorizzazione o ogni altro titolo abilitativo alla realizzazione dei progetti sottoposti a VIA, rilasciati dalle strutture regionali, dai Comuni o loro forme associative o da altri enti competenti per materia, comprendono almeno le seguenti informazioni: a) il provvedimento di VIA; b) le prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA che riguardino le eventuali condizioni ambientali e le eventuali misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché le misure di monitoraggio da adottare» (art. 13).

In tal senso, le citate norme sarebbero difformi dall'art. 27-bis del cod. ambiente che prevede, invece, un «provvedimento autorizzatorio unico» regionale, che altro non è se non la «determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, comprensivo di tutti i titoli abilitativi necessari alla realizzazione del progetto».

Inoltre, il ricorrente ritiene la normativa regionale censurata incoerente rispetto alla funzione che la normativa statale assegna alla conferenza dei servizi in base all'art. 27-bis del cod. ambiente, nonché agli artt. 14 comma 4 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). L'art. 10 della legge regionale impugnata prevede infatti che il coinvolgimento della conferenza di servizi sia meramente facoltativo, limitandosi a stabilire che in tale sede possano essere solo acquisiti pareri da parte della struttura regionale competente in materia di valutazione ambientale.

3.2.- Le questioni, concernenti gli artt. 12 e 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018, sono fondate.

L'art. 27-bis del cod. dell'ambiente prevede che «[n]el caso di procedimenti di VIA di competenza regionale (...) l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. (...) La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita e, se possibile, compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché le misure di monitoraggio da adottare».

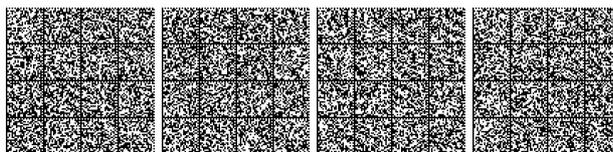
3.2.1.- Tale disposizione vincola anche gli enti ad autonomia differenziata per un duplice ordine di ragioni, già evidenziate dalla sentenza n. 198 del 2018, pronunciata a seguito di un'impugnazione, promossa, tra le altre, dalla stessa Regione autonoma Valle d'Aosta.

In tale decisione, questa Corte ha chiarito che le funzioni amministrative connesse alla VIA «non sono riconducibili sic et simpliciter ad alcuna specifica attribuzione degli enti ad autonomia differenziata», risultando piuttosto strumentali all'inveramento del valore ambientale. Se è vero che «la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata» (sentenza n. 198 del 2018; nello stesso senso; sentenze n. 229 e n. 212 del 2017), nel caso di specie non è dato rilevare alcuna specifica competenza in grado di opporsi alla attribuzione statale.

Deve notarsi, piuttosto, come le plurime competenze statutarie, indicate negli artt. 2 e 3 dello statuto speciale, siano solo incidentalmente intersecate dalla disciplina della VIA, in coerenza con la natura trasversale della materia ex artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ad esempio, l'art. 2 fa riferimento a «piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario» [lettera e], alle «strade e lavori pubblici di interesse regionale» [lettera f], all'«urbanistica» [lettera g], alla industria alberghiera, al turismo e alla tutela del paesaggio [lettera q]; l'art. 3 alla disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico [lettera d]).

3.2.2.- In ogni caso, anche laddove vengano in rilievo singoli segmenti di competenza statutaria, deve essere ribadito come lo statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste annoveri, tra i limiti alle proprie attribuzioni, le norme fondamentali statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali (art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»), clausole in grado di legittimare un intervento statale finalizzato a garantire una uniforme tutela dell'ambiente.

In particolare, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso leggi qualificabili come «riforme economico-sociali»: «e ciò anche sulla base (...) del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto [...] degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze» (sentenze n. 198 del 2018 e n. 229 del 2017).



Inoltre, in forza della sua diretta derivazione europea, la disciplina in materia di VIA integra anche il limite degli obblighi internazionali previsto da alcuni statuti speciali (sentenza n. 198 del 2018).

3.2.3.- Il provvedimento unico regionale, introdotto nel cod. ambiente dal d.lgs. n. 104 del 2017, è finalizzato «a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto» (sentenza n. 198 del 2018). Detto istituto «non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi» (sentenza n. 198 del 2018). Il provvedimento unico ha, dunque, «una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti», e non «è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto» (sentenza n. 198 del 2018; più recentemente, sentenza n. 246 del 2018). Esso rappresenta il «nucleo centrale» di un complessivo intervento di riforma che vincola l'odierna resistente in quanto - come prima evidenziato - norma fondamentale di riforma economico sociale, riprodotiva - in aggiunta - di specifici obblighi internazionali in virtù della sua derivazione comunitaria (ai sensi dell'art. 2 dello statuto valdostano, sentenza n. 198 del 2018).

3.2.3.1.- A questo proposito, priva di pregio è l'argomentazione della Regione resistente, la quale insiste sulla difformità della normativa posta dal legislatore statale rispetto alla normativa europea. Come questa Corte ha già affermato, l'art. 27-bis del cod. ambiente «è perfettamente coerente con la normativa sovranazionale, la quale non solo prevede la semplificazione delle procedure in materia di VIA, ma stabilisce anche che gli Stati membri debbano prevedere procedure coordinate e comuni, nel caso in cui la valutazione risulti contemporaneamente dalla direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, e dalle altre direttive europee in materia ambientale ad essa collegate. Inoltre, l'art. 1, paragrafo 1), della direttiva 2014/52/UE stabilisce nel dettaglio un iter procedurale che trova sostanziale riproduzione nella disposizione censurata» (sentenza n. 198 del 2018).

3.2.4.- Alla luce di tale premesse, la normativa regionale si pone dunque in contrasto con la disciplina statale, laddove fraziona il contenuto del provvedimento di VIA, limitandosi a contenere le informazioni e le valutazioni necessarie a stimare e a contenere l'impatto ambientale del progetto autorizzato. Nella disciplina posta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, il provvedimento di VIA è, infatti, autonomo rispetto agli altri atti autorizzatori connessi alla realizzazione dell'opera, in evidente deroga all'assetto unitario e onnicomprensivo del provvedimento unico previsto dall'art. 27-bis del cod. ambiente.

3.3.- È altresì fondata la questione relativa all'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018.

Come detto, tale disposizione prevede che i soggetti competenti in materia territoriale e ambientale possano esprimere il loro parere anche «nell'ambito della conferenza di servizi indetta dalla struttura competente».

La conferenza di servizi è dunque relegata, dalla legge regionale impugnata, a un ruolo meramente consultivo e marginale, secondo una previsione che contrasta con il disegno normativo prefigurato dall'art. 27-bis del cod. ambiente. In virtù di tale disposizione, la conferenza di servizi assurge a sede decisoria di adozione del provvedimento di VIA regionale, secondo una previsione teleologicamente connessa agli effetti "unitari" di detto provvedimento.

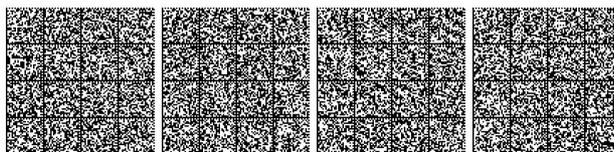
Corollario normativo di tale previsione è l'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990, nella versione novellata dal d.lgs. n. 104 del 2017, il quale prevede che «[q]ualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Solo in un contesto istituzionale ove siedono le diverse amministrazioni interessate, a vario titolo, alla realizzazione del progetto è possibile rappresentare e ponderare i molteplici interessi pubblici coinvolti, adottando i diversi atti poi ricompresi nella determinazione finale del procedimento di impatto ambientale.

Come questa Corte ha già affermato, infatti, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'art. 14 comma 4 della l. n. 241 del 1990 «sono espressione di un unico disegno riformatore» che «individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la "speciale" tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro» (sentenza n. 246 del 2018).

Di qui l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, infine, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018, norma che dispone la sostituzione degli allegati A, B, F, G, H al Titolo I della legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2009 con quelli riportati all'Allegato A alla legge regionale impugnata.



4.1.- Tra questi, il ricorrente sostiene che l'Allegato A assoggetterebbe a VIA regionale procedimenti di competenza statale ai sensi degli Allegati II e II-*bis* alla Parte II del cod. ambiente, così allargando il novero dei progetti di competenza regionale oltre a quanto previsto dall'allegato III alla Parte II del cod. ambiente.

Sotto tale profilo, la difesa erariale censura le norme che richiamano:

a) gli impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda, con potenza termica complessiva installata superiore a 15 MW: tale tipologia di progetti, con diversa soglia (50 MW) sarebbe inclusa nell'allegato II-*bis* alla Parte II cod. ambiente, punto 1.a); al di sotto di tale soglia non sarebbe prevista alcuna procedura nell'ambito della normativa nazionale vigente per gli impianti termici destinati alla produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda (allegato A, n. 2); b) lo stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici pericolosi ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2003, n. 65 (Attuazione delle direttive 1999/45/CE e 2001/60/CE relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi), con capacità complessiva superiore a 10.000 metri cubi: tale tipologia di progetto, con parziale diversa definizione (comprende anche i prodotti chimici) e diversa soglia di capacità (40.000 m<sup>3</sup>) sarebbe inclusa nell'Allegato II, punto 8, prima alinea alla II parte del cod. ambiente (Allegato A, n. 9); c) l'attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi delle risorse geotermiche; l'attività di coltivazione di idrocarburi, sia sulla terraferma sia in mare e con soglie per gli idrocarburi liquidi (500 t/g) e gassosi (500.000 m<sup>3</sup>/giorno), sarebbe inclusa nell'Allegato II, punto 7.1, cod. ambiente. Peraltro, per ciò che concerne le risorse geotermiche, la difesa erariale segnala la mancata esclusione degli «impianti geotermici pilota di cui all'art. 1 comma 3-*bis*, del d.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99) e successive modificazioni, esclusione riportata alla lettera v) dell'Allegato III alla Parte II del cod. ambiente e conseguente alla inclusione tra i progetti di competenza statale (Allegato A, n. 17); d) gli elettrodotti per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione statale, con tensione nominale superiore a 100 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con parziale diversa definizione e con medesime soglie di tensione e lunghezza, sarebbe di spettanza statale, inclusa, quanto tale, nell'Allegato II, punto 4-*bis* alla Parte II del cod. ambiente (Allegato A, n. 18); e) le strade, le piste poderali e interpoderali, di nuova realizzazione, con lunghezza superiore a 2 chilometri; la generica dizione «strade», in assenza di specificazioni o esclusioni non consentirebbe di individuare con esattezza la classificazione (strade extraurbane, urbane) e la relativa competenza (statale per le extraurbane incluse nell'Allegato II e II-*bis*, regionale per le urbane di scorrimento incluse nell'Allegato III alla Parte II del cod. ambiente) (Allegato A, n. 19); f) lo stoccaggio di gas combustibili in serbatoi sotterranei artificiali con una capacità complessiva superiore a 40.000 metri cubi; tale tipologia di progetto, con diversa soglia di capacità (80.000 m<sup>3</sup>), sarebbe di competenza statale, come indicato dall'Allegato II, punto 4-*bis*, terza alinea, alla Parte II del cod. ambiente (Allegato A, n. 20);

4.2.- La difesa erariale segnala, inoltre, che l'Allegato A della legge regionale n. 3 del 2018 annovererebbe, tra i progetti da sottoporre a VIA, alcune tipologie di progetti che ricadono nell'Allegato IV alla Parte II del cod. ambiente, il quale elenca i progetti da sottoporre a semplice procedura regionale di verifica di assoggettabilità a VIA.

Tra questi sono indicati: a) gli impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con potenza complessiva installata superiore a 100 kW; per tale tipologia di progetti, inclusa nell'Allegato IV, punto 2.d) alla Parte II del cod. ambiente, la normativa regionale prevede inoltre una soglia inferiore rispetto a quella prevista dalla normativa nazionale, pari a 1 MW (Allegato A, n. 3); b) gli impianti fotovoltaici, con potenza complessiva installata superiore a 1 MW (Allegato A, n. 4); c) gli impianti industriali destinati alla fabbricazione di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose, alla fabbricazione di carta e cartoni con capacità di produzione superiore a 100 tonnellate al giorno (Allegato A, n. 5); d) il trattamento di prodotti intermedi e fabbricazione di prodotti chimici (Allegato A, n. 7); e) la produzione di pesticidi, prodotti farmaceutici, pitture e vernici, elastomeri e perossidi (Allegato A, n. 8); f) lo stoccaggio di altri prodotti chimici con capacità complessiva superiore a 1.000 metri cubi (Allegato A, n. 10); g) gli impianti per la concia del cuoio e del pellame (Allegato A, n. 11).

4.3.- Infine, nell'Allegato B alla legge regionale censurata, relativa ai «Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità regionale», si farebbe riferimento a progetti che la disciplina statale considera di competenza statale elencati dagli Allegati II e II-*bis* alla Parte II del cod. ambiente, o comunque a progetti non previsti, per tipo e dimensione, dalla normativa statale.

In particolare, sono impugnate le disposizioni che si riferiscono: a) agli impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva installata compresa fra 3 e 15 MW, o aventi un diametro della condotta principale della rete di teleriscaldamento superiore a 350 millimetri, o aventi una lunghezza della condotta principale della rete di teleriscaldamento superiore a 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con diversa soglia (50 MW), è inclusa nell'Allegato II-*bis*, punto 1.a). Al di sotto di tale soglia la difesa erariale sottolinea come non sia prevista alcuna procedura nell'ambito della normativa nazionale vigente per gli impianti termici destinati alla



produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda (Allegato B, n. 2.a); *b*) agli impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con potenza complessiva installata compresa fra 20 e 100 kW, oppure aventi altezza massima della macchina eolica (sino al mozzo, in caso di rotore ad asse orizzontale) superiore a 15 metri, o aventi diametro del rotore superiore a 5 metri (Allegato B, n. 2.e; *c*) all'istallazione di oleodotti e gasdotti, con lunghezza complessiva superiore ai 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con diversa soglia (20 km) sarebbe annoverata tra i progetti da sottoporre a verifica statale di assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'Allegato II-*bis*, punto 1.b), Parte II del cod. ambiente (Allegato B, n. 2.g); *d*) all'attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma; tale tipologia di progetti, sarebbe inclusa nell'Allegato II, punto 7) alla Parte II del cod. ambiente, che individua i progetti da sottoporre a VIA statale (Allegato B, n. 2.h); *e*) agli interporti, alle piattaforme intermodali e terminali intermodali; tale tipologia di progetti sarebbe inclusa nell'Allegato II-*bis*, punto 2.a), alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica statale di assoggettabilità a VIA (Allegato B, n. 7.e); *f*) alle strade extraurbane secondarie e strade urbane con lunghezza superiore a 1.500 metri non comprese nell'Allegato A); alle altre strade, piste poderali ed interpoderali, soggette a un allargamento della carreggiata carrabile, con lunghezza superiore ad 1 chilometro, alle strade, piste poderali ed interpoderali di nuova realizzazione, con lunghezza compresa fra 500 metri e 2 chilometri, nonché piste di cantiere, di natura temporanea, di lunghezza superiore a 500 metri; la definizione sarebbe parzialmente difforme da quella dell'Allegato IV, punto 7.h), alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica regionale di assoggettabilità a VIA, e comporterebbe possibili diverse interpretazioni sulla competenza statale o regionale per le «strade extraurbane secondarie» (Allegato B, n. 7.g); *g*) agli acquedotti di nuovo tracciato con una lunghezza superiore ai 20 chilometri; tale tipologia di progetti sarebbe inclusa nell'Allegato II-*bis*, punto 2.d) alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica statale di assoggettabilità a VIA (Allegato B, n. 7.j); *h*) ai nuovi aeroporti ed interventi sugli aeroporti esistenti che comportano l'edificazione di volumi superiori a 10.000 metri cubi o la pavimentazione di superfici superiori a 20.000 metri quadri, altiporti, eliporti, aviosuperfici ed elisuperfici non occasionali; tutti gli aeroporti non compresi nell'Allegato II sarebbero però inclusi nell'Allegato II-*bis*, punto 2.e) alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica statale di assoggettabilità a VIA (Allegato B, n. 7.m); *i*) agli elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione statale, con tensione nominale superiore a 100 kV e tracciato di lunghezza compreso fra 3 e 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con parziale diversa definizione e con soglie di lunghezza superiori a 3 km, sarebbe annoverata tra i progetti da sottoporre a verifica statale di assoggettabilità a VIA, inclusa nell'Allegato II-*bis*, punto 1.d), alla Parte II del cod. ambiente (Allegato B, n. 7.r).

4.4.- Le questioni, relative all'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018 e ai procedimenti impugnati riportati negli Allegati A e B, sono fondate.

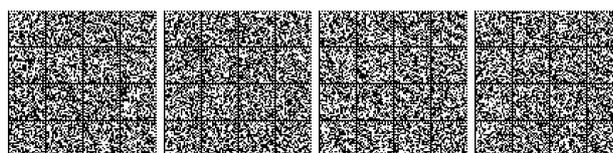
La nuova distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, operata dal d.lgs. n. 104 del 2017, è stata già considerata, da questa Corte, tra gli aspetti fondamentali della riforma «in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA, istituti chiave per la tutela dell'ambiente, la quale necessita di un livello di protezione uniforme sul territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 93 del 2019).

Il d.lgs. n. 104 del 2017 (in particolare, gli artt. 5, 22, 26) ha sostituito gli Allegati alla Parte II del cod. ambiente, e così realizzato una nuova allocazione dei procedimenti di VIA tra Stato e Regioni, ampliando il novero dei procedimenti di competenza statale.

Tale diversa allocazione dei procedimenti ha determinato «un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema. Fattore, quest'ultimo, che aveva originato sovrapposizione e moltiplicazione di interventi, oltre che normative differenziate le quali, accanto a diluizioni temporali reputate inaccettabili (...) inducevano a deprecabili fenomeni di "delocalizzazione dei progetti verso aree geografiche a basso livello di regolazione ambientale"». L'allocazione presso lo Stato delle procedure coinvolgenti progetti a maggior impatto ha, dunque, risposto ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione, «funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale» (sentenza n. 198 del 2018).

Anche le citate disposizioni vincolano gli enti ad autonomia differenziata, perché sono state ascritte, dalla giurisprudenza di questa Corte, alla categoria «norme fondamentali di riforma economico-sociale», oltre che «diretta conseguenza dell'attuazione degli obiettivi posti dalla direttiva dell'Unione europea» (sentenza n. 198 del 2018).

Da tali premesse discende l'illegittimità costituzionale delle norme che interferiscono con i procedimenti che il cod. ambiente riserva allo Stato, indicando tipologie di progetti non perfettamente corrispondenti alle fattispecie contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006, o prevedendo soglie dimensionali inferiori a quanto previsto dalla disciplina statale senza contestualmente stabilire "limiti" massimi idonei ad evitare sovrapposizioni (Allegato A, numeri 2, 3, 9, 17, 18, 19 e 20; Allegato B, numeri 2a, 2e, 2g, 2h, 7e, 7g, 7j, 7m e 7r).



4.5.- A conclusioni analoghe deve giungersi per i procedimenti che la legge regionale impugnata sottopone a VIA regionale o a verifica regionale di assoggettabilità a VIA non indicati dagli Allegati alla Parte II del cod. ambiente (Allegato A, numeri 4, 5, 7, 8, 10 e 11).

Anche tali fattispecie sono illegittime in quanto si allontanano dalla disciplina statale, la quale, in virtù della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma lettera *s*) Cost., richiede una uniformità di trattamento normativo nella allocazione dei procedimenti tra Stato e Regioni

4.5.1.- Al riguardo non può sostenersi, come diffusamente eccepito dalla difesa regionale, che la scelta di sottoporre alle procedure di VIA progetti non menzionati dalla normativa statale innalzi di per sé i livelli di tutela ambientale, contribuendo a implementare la protezione del valore costituzionale indicato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

La tutela ambientale, infatti, ha sicuramente una portata trasversale e finalistica, in grado di condizionare talune competenze regionali, e in questi casi può anche lasciare spazio a scelte regionali che siano volte a tutelare in melius i valori ambientali. Essa evoca, tuttavia, anche un oggetto, l'ambiente appunto, che rimanda a un «bene della vita, materiale e complesso», una «entità organica» che richiede una salvaguardia del «tutto» e delle «singole componenti considerate come parti del tutto» (sentenza n. 378 del 2007; nello stesso senso sentenze n. 104 del 2008 e n. 367 del 2007).

La VIA, in quanto istituto teso a disciplinare i procedimenti che verificano l'impatto ambientale, rientra a pieno titolo nella competenza esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*) Cost., escludendo di regola competenze regionali.

Ed infatti questa Corte ha più volte ribadito che l'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata» pur sempre «nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenze n. 198 del 2018, n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

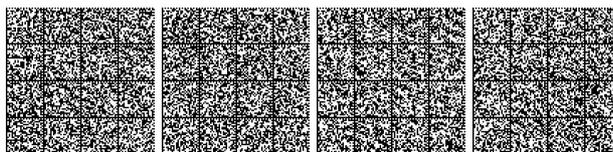
In breve: l'innalzamento dello standard ambientale presuppone pur sempre l'esercizio di una competenza regionale, nella specie insussistente. L'esercizio di una competenza legislativa regionale può incrociare la disciplina statale volta alla tutela di uno o più valori ambientali (o viceversa); solo in tali casi si può operare un attento bilanciamento fra la normativa regionale, che introduca livelli più elevati di tutela ambientale, e quella statale posta direttamente a tutela degli stessi. Tale bilanciamento è comunque da escludere allorché le norme statali riguardano non la disciplina di specifici settori ambientali ma le stesse procedure volte all'emersione e alla individuazione di tali valori, come, ad esempio, nel caso delle regole istituzionali per la valutazione di impatto ambientale; in questi casi la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. si riferisce ad una materia in sé conclusa che non attraversa altre competenze.

4.5.2.- In ogni modo, la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria - quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti - ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva. In questo senso, se, in astratto, non può ritenersi precluso alle Regioni di innalzare il livello di tutela ambientale nell'esercizio di competenze proprie, la scelta regionale deve essere sottoposta ad una verifica ad opera di questa Corte. L'aggravamento delle procedure di VIA non può produrre di per sé il miglioramento di standard ambientali.

Come già detto, peraltro, la disciplina statale della VIA è mossa dalla necessità di affiancare, alla tutela ambientale, la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti, esigenze che sarebbero frustrate da un aggravamento degli oneri connessi alla sottoposizione a VIA, su scala regionale, di procedimenti ritenuti non rilevanti, a fini ambientali, dal legislatore statale.

Non è un caso, al riguardo, che lo Stato riconosca uno spazio di intervento alle Regioni e Province autonome (art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente, introdotto dal d.lgs. n. 104 del 2017), in ambiti specifici e puntualmente precisati dallo stesso cod. ambiente. Gli enti regionali possono disciplinare, infatti, «con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», stabilendo «regole particolari ed ulteriori» solo e soltanto «per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione (...) dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie».

La competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. non esclude interventi regionali, anche legislativi, purché compatibili con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale.



Di qui l'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 10, 12, 13, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2018)»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018 e dell'Allegato A alla medesima legge regionale, e degli allegati ivi contenuti, limitatamente ai numeri 2), 3), 4), 5), 7), 8), 9) 10), 11), 17), 18), 19), 20) dell'Allegato A, e ai numeri 2.a), 2.e) 2.g), 2.h), 7.e), 7.g), 7.j), 7.m), 7.r) dell'Allegato B.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190147

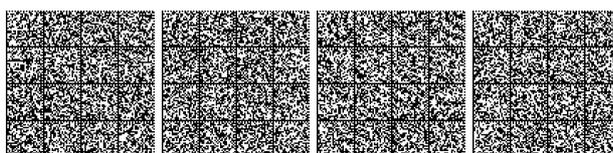
N. 148

*Sentenza 22 maggio - 19 giugno 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Acque pubbliche - Demanio idrico regionale - Divieto di costruzione di opere all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua - Manufatti e lavori funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), art. 18, 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. 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), promosso dal Tribunale superiore delle acque pubbliche nel procedimento vertente tra il Comune di Castions di Strada e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e altri, con ordinanza del 15 febbraio 2017, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Castions di Strada e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Luca De Pauli per il Comune di Castions di Strada e Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

*Ritenuto in fatto*

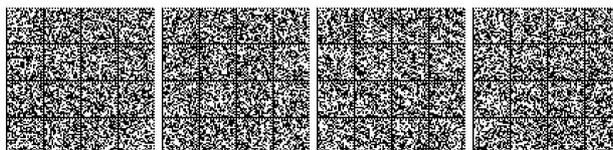
1. - Con ordinanza del 15 febbraio 2017, il Tribunale superiore delle acque pubbliche, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41, 97 e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), nella parte in cui non prevede che siano esclusi dal divieto di costruzione i manufatti e i lavori funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione idroelettrica.

Tale norma dispone che «all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua non è consentita la costruzione di opere di qualunque tipologia, a eccezione della realizzazione di manufatti e di lavori funzionali al mantenimento in efficienza degli argini stessi, alla difesa idraulica, al contenimento delle piene, al soccorso pubblico, alla tutela della pubblica incolumità e dell'ambiente o di manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue o di bonifica».

In punto di fatto il giudice rimettente premette che con ricorso notificato in data 9, 10 e 11 febbraio 2016, il Comune di Castions di Strada ha impugnato le note n. prot. 0031680/P e n. prot. 0031681/P del 9 dicembre 2015, emesse dalla Direzione centrale ambiente ed energia - Area tutela geologico-idrico-ambientale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, aventi ad oggetto le domande di concessione di derivazione d'acque dal torrente Cormor in Comune di Castions di Strada, ad uso idroelettrico.

Il rimettente precisa che con tali note sono state archiviate le domande originariamente presentate al fine del rilascio di concessioni idroelettriche sul citato Cormor, con riferimento alle quali era stata successivamente richiesta la revisione dei progetti in collaborazione con un costituendo Consorzio di bonifica, al fine di utilizzare le opere di presa come funzionali all'alimentazione di rete di impianti consortili, con finalità irrigue e di bonifica; ciò al fine di rendere compatibili tali domande con la sopravvenuta disciplina di cui alla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015.

Il rimettente dà atto che il Comune, con il ricorso in esame, sostiene l'illegittimità delle archiviazioni delle domande riferite anche ai nuovi progetti e deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015, perché in contrasto con la disciplina nazionale in materia di energia, e segnatamente con il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), il cui art. 12



disciplina le procedure autorizzative, integrate dalle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, del 10 settembre 2010.

La Regione ha sostenuto, invece, che la norma in questione, facendo parte della materia «governo del territorio», con particolare riferimento al rischio idrogeologico e idraulico, sarebbe estranea alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Ritiene il Tribunale superiore che la censurata norma regionale, precludendo, in via generale, il rilascio di concessioni per finalità idroelettriche, stante il divieto di costruzione, di opere e di manufatti di qualunque tipologia all'interno della struttura degli argini, si porrebbe in contrasto con i sopra richiamati parametri costituzionali, rafforzati dagli obblighi di matrice europea in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Secondo il rimettente, le questioni prospettate sono rilevanti al fine della procedibilità delle domande di concessione di derivazione proposte dal Comune ricorrente e, pertanto, l'esito del giudizio dipende dalla risoluzione di tali questioni: infatti, l'applicazione della normativa regionale, oltretutto sopravvenuta rispetto alle domande di concessione di derivazione d'acqua ad uso idroelettrico dal fiume Cormor, costituisce la ragione determinante della reiezione delle domande del Comune ricorrente; si tratta di una normativa preclusiva in modo assoluto di qualunque opera anche se destinata alla realizzazione di impianti per la produzione di energie da fonti rinnovabili.

Al riguardo, il rimettente osserva che il legislatore statale, attraverso la disciplina delle procedure di autorizzazione delle fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza costituzionale, non tollerano eccezioni sul territorio nazionale in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. La normativa comunitaria e nazionale manifesta, inoltre, un favor per le fonti energetiche rinnovabili (come si evince dalla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che ha modificato e abrogato precedenti direttive) e tale orientamento è stato recepito dal d.lgs. n. 387 del 2003, il cui art. 12 enuncia i principi fondamentali della materia. La normativa statale di cornice ora indicata, nel suo comma 10, rinvia alle linee guida attuate con il d.m. 10 settembre 2010, che hanno il compito di assicurare il corretto inserimento degli impianti, prevedendo che eventuali limitazioni possono essere poste non in via generale, ma in ragione di specifiche tipologie progettuali e costruttive. Invece, il divieto assoluto non consentirebbe l'espletamento dei procedimenti autorizzativi all'interno dei quali devono essere valutati i requisiti degli impianti e la loro rispondenza agli interessi pubblici primari della tutela dell'ambiente e del sistema energetico.

Pertanto, una norma, come quella impugnata, che impedisca in modo aprioristico la costruzione di opere, ovvero di manufatti e lavori, negli argini dei corsi d'acqua, pure quando destinate o funzionali all'esercizio delle concessioni di derivazione idroelettrica, senza farsi carico di una valutazione delle caratteristiche dei singoli progetti rapportati alle concrete condizioni dei luoghi e alla comparazione degli interessi in gioco nel caso specifico, alle quali è specificamente deputato il procedimento disciplinato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, viola appunto quest'ultima disposizione, che, proprio dal suo comma 10 è stata integrata dalle linee guida del d.m. 10 settembre 2010.

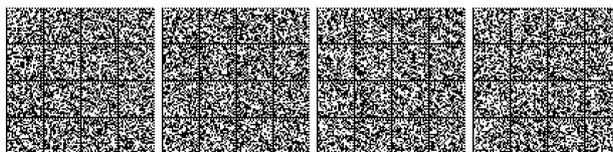
Il rimettente osserva, ancora, che in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, alle Regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, «aree e siti non idonei», in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Inoltre, la censurata disciplina regionale si pone in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, Cost. perché, limitando aprioristicamente il libero accesso al mercato dell'energia, creerebbe uno squilibrio nella concorrenza, con violazione altresì degli artt. 3 e 41 Cost.; inoltre, privando la pubblica amministrazione della possibilità di contemperare gli interessi in gioco per rendere compatibili le esigenze della produzione di energia da fonti rinnovabili con gli altri molteplici pubblici e privati interessi coinvolti, violerebbe pure l'art. 97 Cost.

2. - Con atto depositato in data 3 settembre 2018, si è costituito in giudizio il Comune di Castions di Strada, chiedendo alla Corte di dichiarare le questioni ammissibili e fondate, per le ragioni illustrate con successiva memoria e sostanzialmente sovrapponibili alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione.

3. - Con atto depositato in data 5 settembre 2018, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia chiedendo alla Corte di dichiarare le questioni inammissibili o non fondate per le ragioni poi illustrate nella memoria depositata in data 30 aprile 2019.

In particolare, dopo avere premesso l'irrelevanza dello *ius superveniens* di cui all'art. 4, comma 1, lettera i), numero 2) della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), la difesa della Regione osserva, in via preliminare, che la norma contestata è ispirata alla tutela degli argini e soprattutto della loro funzione di tutela del territorio e del sistema fluviale. Peraltro, gli argini si trovano essenzialmente in pianura ove la mancanza di dislivello risulta preclusiva della derivazione d'acqua a scopo idroelettrico.



La Regione sottolinea soprattutto che il divieto in esame risponde alla finalità di difesa dal rischio idrogeologico, cui il territorio è fortemente esposto.

In riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la difesa regionale afferma che la disposizione censurata non dispone affatto in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», avendo come scopo la regolamentazione del deflusso delle acque in condizioni di piena sicurezza.

Al riguardo precisa che la domanda di derivazione d'acqua, oggetto del giudizio *a quo*, è stata respinta in quanto comportava la manomissione degli argini mediante la costruzione al loro interno di una centralina per la produzione di energia idroelettrica. La norma censurata, pertanto, è espressione dell'esercizio delle potestà legislative regionali di cui alla materia (di competenza primaria) dell'urbanistica, ai sensi dell'art. 4, numero 12) della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), comprendente tutte le funzioni di governo del territorio, e alla materia (di competenza concorrente) «opere per le derivazioni di acqua», di cui all'art. 5, numero 14) dello Statuto.

La difesa della Regione non manca di sottolineare la titolarità demaniale dei beni del demanio idrico, tra cui gli argini, atteso che il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo) ha trasferito alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'intero demanio idrico.

La disposizione impugnata, dunque, sia dal punto di vista oggettivo sia da quello teleologico, riguarda l'assetto del territorio.

Quanto alle censure riferite agli art. 3 e 41 Cost., la difesa della Regione ne evidenzia l'inammissibilità in quanto non adeguatamente motivate, e nel merito la non fondatezza.

Anche in riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost. la Regione pone in rilievo l'inammissibilità della censura per essere la stessa non adeguatamente motivata, ed in ogni caso ritiene che il parametro evocato non sarebbe pertinente.

#### *Considerato in diritto*

1. - Con ordinanza del 15 febbraio 2017, il Tribunale superiore delle acque pubbliche, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41, 97 e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), nella parte in cui non prevede che siano esclusi dal divieto di costruzione all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, i manufatti e i lavori funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione d'acqua per uso idroelettrico.

Secondo il Tribunale rimettente sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», integrato dalle Linee guida per l'auto-rizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate il 10 settembre 2010 con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali. La disposizione regionale censurata impedirebbe, in modo aprioristico e generalizzato, la costruzione, negli argini dei corsi d'acqua della Regione, di opere e manufatti pure quando destinati o funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione di acque per la produzione di energia idroelettrica, senza che sia invece richiesta una valutazione delle caratteristiche dei singoli progetti in relazione alle concrete condizioni dei luoghi e alla comparazione degli interessi coinvolti nel caso specifico.

Il Tribunale, poi, evoca anche altri parametri: l'art. 117, secondo comma, Cost., perché la disposizione censurata, limitando aprioristicamente il libero accesso al mercato dell'energia, creerebbe uno squilibrio nella concorrenza; gli artt. 3 e 41 Cost., perché la stessa limiterebbe il diritto di iniziativa economica; l'art. 97 Cost., in quanto, per effetto dell'aprioristica preclusione di valutazioni comparative, priverebbe la pubblica amministrazione della possibilità di contemperare gli interessi in gioco per rendere compatibili le esigenze della produzione di energia da fonti rinnovabili con gli altri molteplici interessi, pubblici e privati, coinvolti.

2. - Va premesso che la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 reca la disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque e in particolare, all'art. 18, prevede una speciale tutela dei corpi idrici superficiali e delle aree fluviali, ponendo una serie di divieti e prescrizioni concernenti l'alveo dei corsi d'acqua naturali, le sponde, la loro fascia adiacente e gli argini.



In particolare, il comma 3 - disposizione censurata - prevede che all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua non è consentita la costruzione di opere di qualunque tipologia, a eccezione della realizzazione di manufatti e di lavori funzionali al mantenimento in efficienza degli argini stessi, alla difesa idraulica, al contenimento delle piene, al soccorso pubblico, alla tutela della pubblica incolumità e dell'ambiente, o di manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue o di bonifica.

Per effetto della successiva legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), la disposizione censurata è stata modificata e in particolare è stata eliminata la possibilità di realizzare manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue.

La stessa legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018 ha anche modificato il comma 1 dell'art. 18, introducendo il riferimento alle «finalità di cui all'art. 115 del decreto legislativo 152/2006»; disposizione questa che reca la disciplina di tutela delle aree di pertinenza dei corpi idrici e specificamente prevede che le Regioni disciplinano gli interventi di trasformazione e di gestione del suolo e del soprassuolo previsti nella fascia di almeno dieci metri dalla sponda di fiumi, laghi, stagni e lagune.

Questo *jus superveniens*, peraltro - può subito rilevarsi -, non modifica i termini delle questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale superiore rimettente.

3. - L'art. 18 - come ha giustamente rilevato la difesa della Regione - può iscriversi alla materia della «utilizzazione delle acque pubbliche» che l'art. 5, numero 14), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), riserva alla competenza concorrente del legislatore regionale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; competenza arricchita dal trasferimento alla Regione delle acque pubbliche, degli alvei e delle opere idrauliche, situati nel territorio regionale (decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo»).

Al contempo, tale disposizione non manca di regolare anche qualche aspetto che incrocia altra materia.

Ciò avviene, ad esempio, nella prescrizione contenuta espressamente nel comma 1 dell'art. 18, che vuole che gli impianti di smaltimento di rifiuti e di discariche non possono essere collocati nella fascia di 150 metri dal piede dell'argine esterno o dal ciglio della sponda; prescrizione che attiene anche alla materia dell'ambiente.

Ma una parallela prescrizione può desumersi - come correttamente ritiene il Tribunale superiore rimettente - dal comma 3 della stessa disposizione: non è possibile, in modo assoluto, la realizzazione, negli argini di tutti i corsi d'acqua della Regione, qualsivoglia manufatto funzionale alla produzione di energia idroelettrica. Questo frammento normativo - che, così interpretato, è posto a fondamento dei provvedimenti della Regione di diniego di concessione di derivazione, impugnati dal Comune richiedente - incrocia la materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. indica come competenza concorrente per le Regioni a statuto ordinario.

Invece, lo statuto speciale di autonomia non prevede, in favore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza legislativa in questa materia (sentenza n. 298 del 2013), ma solo una riserva quanto al gettito dell'accisa sull'energia elettrica consumata nella Regione (art. 49). Opera, pertanto, la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che stabilisce che le disposizioni di tale revisione costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite; ciò sino all'adeguamento dei rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione, ai sensi dell'art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Con riferimento alla materia dell'energia, ciò è avvenuto con il decreto legislativo 23 aprile 2002, n. 110 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese), che ha trasferito alla Regione autonoma le funzioni amministrative in materia di energia, concernenti in particolare anche la produzione (art. 1), riservando allo Stato le funzioni elencate nell'art. 3, afferenti in particolare alle linee della politica energetica nazionale e alla definizione degli obiettivi e dei programmi nazionali in materia di fonti rinnovabili, nonché la definizione dei criteri generali tecnico-costruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione dell'energia.

Si tratta quindi di competenza ripartita, attuativa della competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., estesa alla Regione ad autonomia differenziata per effetto della clausola di estensione automatica di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.



Il legislatore regionale è, quindi, parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale.

4. - Ciò premesso, va innanzi tutto affermata la piena ammissibilità delle questioni incidentali di costituzionalità sollevata dal rimettente.

Infatti, sussiste la rilevanza delle questioni perché i provvedimenti impugnati dal Comune di Castions di Strada, che ha adito il Tribunale superiore deducendo la loro illegittimità, fondano il diniego di concessione di derivazione delle acque del torrente Cormor proprio sul divieto assoluto, contenuto nella disposizione censurata, di realizzare, negli argini, qualsivoglia manufatto per la produzione di energia idroelettrica. Pertanto, la legittimità costituzionale della norma regionale che tale divieto pone è direttamente rilevante per la definizione del giudizio *a quo*.

L'ordinanza di rimessione ha, poi, adeguatamente motivato i dubbi di legittimità costituzionale in riferimento ai menzionati parametri (artt. 3, 41, 97 e 117, secondo e terzo comma, Cost.). In particolare, è ammissibile la deduzione, come parametro, dell'art. 117, terzo comma, Cost., pur trattandosi di Regione ad autonomia differenziata, perché il Tribunale superiore si è confrontato con disposizioni dello statuto speciale che non prevedono la materia dell'energia e quindi opera la clausola di equiparazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 nei termini sopra descritti (da ultimo, sul tema, sentenza n. 119 del 2019).

5. - Nel merito, la questione è fondata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

6. - La disciplina delle fonti rinnovabili, essenzialmente di matrice europea, tende a favorire la produzione di energia "pulita", sì da meglio salvaguardare l'ambiente. È la strategia nazionale di green economy per uno sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico (art. 72 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»).

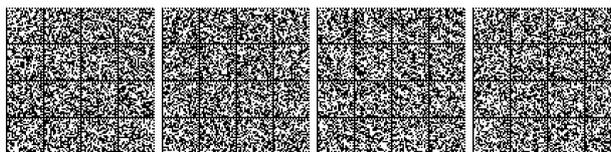
Come questa Corte (sentenza n. 85 del 2012) ha già rilevato, la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120; Statuto dell'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili IRENA, fatto a Bonn il 26 gennaio 2009, ratificato e reso esecutivo con legge 5 aprile 2012, n.48) e quella comunitaria (direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, e direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) manifestano un deciso favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili.

In particolare, in ambito europeo una disciplina così orientata è rinvenibile nelle citate direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE e in quella più recente (di rifusione) 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

In ambito nazionale, la normativa europea è stata recepita dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, che attua la direttiva 2001/77/CE, e dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, che attua la direttiva 2009/28/CE. Con decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, è poi stata data attuazione alla direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, recante varie disposizioni per favorire l'energia derivante da fonti rinnovabili.

In questo contesto normativo, in particolare, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia, come riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte, i principi fondamentali in materia disciplinando il procedimento autorizzatorio e la localizzazione dei siti per la realizzazione degli impianti in questione (*ex plurimis*, sentenza n. 364 del 2006). Ulteriori principi fondamentali sono stati fissati, anche in questo ambito, dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), che costituisce «legislazione di cornice» per la materia dell'energia (sentenza n. 383 del 2005).

Il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse» (sentenza n. 224 del 2012). Le quali sono anche coinvolte nella ripartizione della quota minima di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili che il Governo è stato chiamato a fissare d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per raggiungere gli obiettivi fissati in sede europea (decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante «Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente», convertito, con modificazioni, in legge 27 febbraio 2009, n. 13).



È, dunque, alla stregua di tali principi che va scrutinata la disposizione censurata, considerando che il legislatore statale, proprio «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 99 del 2012).

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea. Pertanto questa Corte (sentenza n. 69 del 2018) ha ritenuto illegittima la fissazione, da parte del legislatore regionale, di distanze minime per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Né appartiene alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, con l'introduzione di divieti generalizzati (sentenza n. 224 del 2012). Parimenti, in precedenza, nella sentenza n. 308 del 2011, si è affermata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di tali impianti.

Anche con riguardo a una Regione ad autonomia speciale questa Corte (sentenza n. 199 del 2014) ha ritenuto che la disposizione censurata - nell'individuare i siti idonei alla realizzazione degli impianti - si poneva in contrasto con le linee guida statali in quanto circoscriveva, limitandole, le aree disponibili alla realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile (nella specie, eolica), senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica della Regione. Si invertiva così il rapporto regola-eccezione, imposto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che prescrive la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti.

7. - Occorre, quindi, far riferimento all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 che disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. I commi 3 e 4 prevedono che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

Il comma 10, in particolare, dispone che le linee guida sono approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali. Esse perseguono l'obiettivo, espressamente indicato, di assicurare un corretto inserimento degli impianti nel territorio.

In questo contesto le Regioni possono individuare aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti e porre limitazioni e divieti in atti programmatici o pianificatori per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ma con le prescritte modalità procedurali.

Le linee guida indicano appunto i criteri e i principi che le Regioni sono tenute a rispettare al fine di individuare le aree nelle quali non è possibile realizzare impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Pertanto - ha affermato questa Corte (sentenza n. 13 del 2014) - alle Regioni è consentito individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Conseguentemente, in continuità con il richiamato costante orientamento giurisprudenziale, va ribadito che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, con le relative linee guida, appartiene ai principi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; sicché il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale (nello stesso senso, le sentenze n. 69 del 2018, n. 199 del 2014 e n. 308 del 2011).

Né a ciò è di ostacolo la «clausola di salvezza» contenuta nell'art. 19 dello stesso d.lgs. n. 387 del 2003. Questa Corte ha infatti affermato che la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia» (sentenza n. 275 del 2011). E infatti, con specifico riferimento ad alcune disposizioni legislative proprio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di energia da fonti rinnovabili, questa Corte (sentenza n. 298 del 2013) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che estendeva lo speciale regime abilitativo oltre i limiti fissati dalla legge statale in ordine all'ubicazione e alla potenza degli impianti.



8. - È però ben possibile che la disciplina relativa alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili intersechi anche gli ambiti di diverse competenze legislative, nazionali e regionali. Nel qual caso - come questa Corte ha già precisato - «l'armonizzazione profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili» (sentenza n. 224 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 308 del 2011 e n. 119 del 2010).

Nella fattispecie la disposizione censurata, dettata in materia di utilizzazione delle acque, contiene anche il divieto assoluto di realizzazione, negli argini fluviali, di qualsivoglia manufatto per la produzione di energia idroelettrica, senza neppure prevedere, come eccezione, la possibilità di realizzare opere compatibili con l'esigenza, in particolare, di prevenire rischi idrogeologici.

I richiamati principi fondamentali della materia richiedono all'opposto che la produzione di energia idroelettrica sia favorita e quindi con essi è incompatibile una norma regionale, quale quella censurata, che ne faccia divieto in alcuni siti ponendo una prescrizione assoluta di immodificabilità, nella specie, degli argini fluviali.

La competenza regionale in materia di utilizzazione delle acque non legittima tale divieto assoluto, ma comporta solo che il favore che assiste la produzione dell'energia idroelettrica debba essere bilanciato, nell'apposito procedimento, con le esigenze sottese alla competenza regionale in materia di acque.

Pertanto, la *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata comporta che la possibilità di realizzazione di manufatti negli argini fluviali sia bilanciata dall'esigenza di prevenire ogni rischio idrogeologico.

9. - In conclusione, assorbiti gli altri parametri evocati dal Tribunale superiore rimettente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2015 nella parte in cui non consente la costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, di manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), nella parte in cui non consente la costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, di manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

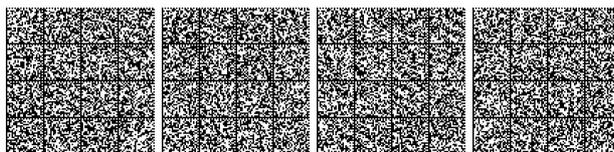
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 149

*Sentenza 8 maggio - 19 giugno 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Cittadinanza - Riconoscimento della cittadinanza italiana ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920 ed emigrate all'estero prima di tale data - Svolgimento di attività lavorativa da parte del titolare di permesso di soggiorno per attesa cittadinanza.**

- Legge 14 dicembre 2000, n. 379 (Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti), art. 1; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 6.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

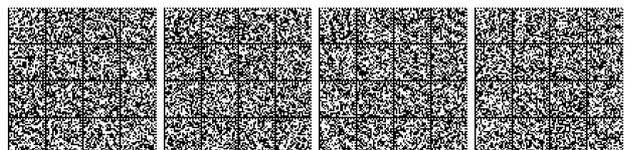
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 379 (Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti) e dell'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, nel procedimento vertente tra V. P. e il Ministero dell'interno e altro, con ordinanza del 9 ottobre 2018, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con ordinanza del 9 ottobre 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 379 (Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti) e dell'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nella parte in cui non prevedono l'utilizzazione dello speciale permesso per attesa di cittadinanza ai fini dello svolgimento di attività lavorativa», in relazione all'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo della lesione del principio di pari trattamento, sia sotto il profilo della ragionevolezza.



Dà atto il giudice *a quo* che il ricorrente nel giudizio, V. P., è il discendente di una persona nata in provincia di Trento nel 1852 ed emigrata in Brasile prima del 1920; espone che costui è entrato in Italia il 6 giugno 2005 «usufruendo del permesso di soggiorno per attesa di cittadinanza previsto dall'art. 11 del d.p.r. 3 novembre 1999, n. 394, rilasciato il 14 giugno 2005 e avviato ai sensi della legge 14 dicembre 2000, n. 379».

Enuncia inoltre che, ottenuta la residenza, V. P. ha esercitato diverse attività lavorative fino al 15 novembre del 2008. In data 11 gennaio 2008, la Provincia autonoma di Trento emanava però una nota, secondo cui «sulla base della legislazione attuale i cittadini di origine italiana titolari di permesso di soggiorno per attesa di cittadinanza non sono abilitati a svolgere attività lavorativa». Tale comunicazione trovava il suo fondamento in una precedente nota del 12 settembre 2007 che il Ministero dell'interno aveva inviato alla Questura di Trento in risposta ad un quesito ad esso rivolto.

In ragione di tali atti, spiega il rimettente, V. P. non poteva più esercitare attività lavorativa e veniva contestualmente meno, in ragione della nota ministeriale più sopra ricordata, l'efficacia di un precedente protocollo d'intesa, stipulato il 12 giugno 2007 tra la Provincia autonoma di Trento e la Questura di Trento, in ragione del quale si era invece consentito ai soggetti di cui alla legge n. 379 del 2000, che avessero ottenuto un permesso di soggiorno per attesa di cittadinanza, di svolgere attività lavorativa.

Ottenuta la cittadinanza italiana nel 2012, V. P., che nel frattempo aveva percepito soltanto il sostegno economico dell'Agenzia provinciale per l'assistenza e la previdenza integrativa, aveva potuto riprendere a lavorare. Per ottenere il risarcimento del danno medio tempore patito a causa del divieto di lavoro, lo stesso, con atto di citazione del 18 luglio del 2014, adiva il Tribunale ordinario di Trento che, con sentenza 5 maggio 2017, n. 444, declinava la giurisdizione a favore del giudice amministrativo.

Evidenzia, infine, il giudice rimettente che V. P. adiva successivamente il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sia per ottenere l'annullamento della citata nota del Ministero dell'interno del 12 settembre 2007, richiamata nella comunicazione n. 996 dell'11 gennaio 2008 della Provincia autonoma di Trento, sia per ottenere la condanna della Questura di Trento e del Ministero dell'interno al risarcimento del danno asseritamente patito, quantificato in euro 40.000.

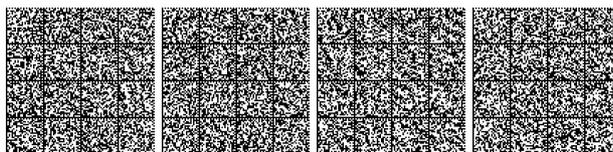
2.- In via preliminare, il giudice *a quo* dà atto dell'ammissibilità della domanda risarcitoria ad esso proposta, in ragione di quanto previsto dall'art. 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo» (da ora in poi: cod. proc. amm.).

Sempre preliminarmente, afferma il giudice *a quo* che l'azione del ricorrente sarebbe stata tempestivamente promossa: non troverebbe infatti in questo caso applicazione il termine di decadenza di 120 giorni previsto dal citato art. 30, comma 3, cod. proc. amm., poiché siffatto termine non è applicabile, secondo consolidata giurisprudenza amministrativa, alle cause relative a vicende antecedenti l'entrata in vigore dello stesso codice.

Di conseguenza, e in mancanza di comportamenti negligenti dell'interessato, troverebbe applicazione in questa vicenda l'ordinario termine di prescrizione quinquennale previsto per l'azione risarcitoria: poiché il periodo in cui il ricorrente asserisce di aver subito il danno inizia il 12 gennaio 2008 e termina nel 2012 e poiché in ragione della intervenuta *translatio iudicii* il termine di prescrizione dovrebbe considerarsi interrotto il 18 luglio 2014, data della notificazione dell'atto di citazione introduttivo del giudizio civile, ne consegue che «[p]er il periodo fino al 18 luglio 2009 [...] il diritto al risarcimento incorre nella prescrizione quinquennale (eccepita in via subordinata dall'Avvocatura resistente), mentre rimane vivo per il periodo successivo».

3.- Nel merito, il rimettente espone che la Questura di Trento aveva formulato al Ministero dell'interno un quesito al fine di sapere se il possesso del permesso di soggiorno per l'acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis* consentisse lo svolgimento di attività lavorativa. Il Ministero aveva risposto osservando che l'art. 14 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), «nel disciplinare le ipotesi di conversione del permesso di soggiorno da altra tipologia a quella per lavoro, non contempla quello per attesa di cittadinanza. Pertanto, per poter autorizzare i cittadini di origine italiana in possesso di tale tipologia di permesso di soggiorno a svolgere attività lavorativa sarà necessario attendere una modifica normativa in tal senso».

Secondo il giudice *a quo*, tale affermazione corrisponderebbe al quadro normativo vigente: lo svolgimento di attività lavorative sarebbe consentito soltanto se i permessi di soggiorno sono stati «espressamente rilasciati a tale scopo, ovvero se così prevede la legge», come dimostrerebbero le previsioni di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 1998 e di cui all'art. 14 del d.P.R. n. 394 del 1999.



Osserva il rimettente come, però, «[n]essuna delle specifiche disposizioni dedicate all'ambito delle attività consentite dai vari tipi di permesso di soggiorno, ovvero convertibili in una diversa fattispecie che consenta attività lavorativa, si occupa del permesso per attesa cittadinanza italiana iure sanguinis di cui alla legge n. 379 del 2000».

Poiché nella determinazione dello status dei cittadini extracomunitari - secondo quanto affermato nella sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 12 ottobre 2017, n. 4738 - non potrebbe farsi ricorso allo strumento dell'analogia, risolvendosi ciò in una innovazione del sistema non consentita al giudice (viene citata la sentenza di questa Corte n. 277 del 2014), in definitiva non si rinverrebbe nell'ordinamento «alcuna norma che consenta lo svolgimento di attività lavorativa ai soggetti in attesa di cittadinanza iure sanguinis».

4.- Ciò premesso, il rimettente evidenzia la diversa condizione in cui versa la generalità dei soggetti che attende il rilascio della cittadinanza, da una parte, rispetto ai destinatari della legge n. 379 del 2000, dall'altra.

Per i primi, il possesso di un permesso di soggiorno costituisce, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 394 del 1999, «presupposto imprescindibile per ottenere quello per attesa di cittadinanza». Non si porrebbe dunque alcun problema di convertibilità del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza, poiché al più occorrerebbe verificare se il permesso di soggiorno presupposto possa direttamente consentire l'attività lavorativa, oppure sia convertibile in un permesso che tale attività consente.

Per i secondi, invece, la disciplina speciale di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 379 del 2000, «riconosce la cittadinanza italiana, senza subordinare tale riconoscimento al possesso di un diverso titolo di soggiorno»: di conseguenza, lo specifico permesso per attesa di cittadinanza «non essendo collegato ad alcun altro, diverso, titolo, e non prevedendo l'autorizzazione all'attività lavorativa, ne preclude [...] lo svolgimento».

Tale diversità di trattamento sarebbe, a dire del giudice rimettente, contraria al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in ragione del «diverso, immotivato trattamento riservato dal legislatore a due situazioni analoghe, ambedue tutelate attraverso il permesso in attesa del rilascio della cittadinanza, ma con un ambito di facoltà e diritti del tutto divergenti, in assenza di ragioni giustificativ[e]».

Precisa il rimettente come l'intervento richiesto alla Corte costituzionale non avrebbe natura «creativa»: la «pronuncia additiva da parte della Corte costituzionale, dovrebbe ritenersi consentita dal momento che la soluzione è logicamente necessitata ed implicita nello stesso contesto normativo».

Il giudice rimettente censura le due disposizioni anche con specifico riferimento al principio di ragionevolezza: la disciplina sarebbe irragionevole poiché «alla situazione che il legislatore ha ritenuto evidentemente meritevole di speciale considerazione, quale quella dei discendenti degli ex appartenenti all'Impero austro-ungarico emigrati all'estero, ai quali la cittadinanza è concessa su semplice dichiarazione, rispetto ai casi generali, nei quali è richiesto il possesso di un diverso permesso di soggiorno, è collegato un effetto deteriore, che consegna il richiedente all'impossibilità di lavorare».

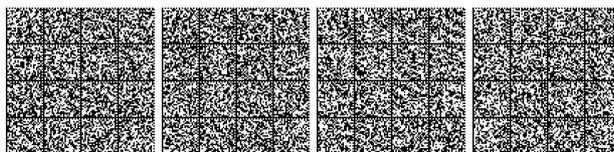
5.- Con atto depositato il 29 gennaio 2019, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili ed infondate.

L'inammissibilità delle questioni deriverebbe, innanzitutto, dalla «non ineranza delle disposizioni denunciate» rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate. L'art. 1 della legge n. 379 del 2000 si limiterebbe, infatti, a prevedere uno «specifico caso di riconoscimento della cittadinanza italiana», che neppure richiederebbe la presenza dello straniero sul territorio nazionale nelle more del procedimento di concessione della cittadinanza, come dimostrerebbe il fatto che lo stesso art. 1, comma 2, della legge n. 379 del 2000 rinvia all'art. 23 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), disposizione che espressamente contempla la possibilità per i residenti all'estero di rendere la dichiarazione per l'acquisto della cittadinanza davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza.

Soprattutto, l'art. 1 della legge n. 379 del 2000 non disporrebbe nulla «in merito alla tipologia di permesso atto a legittimare» il soggiorno dello straniero, né «in ordine alle attività al medesimo consentite o interdette».

Anche l'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 1998 sarebbe eccentrico rispetto al *thema decidendum*: esso infatti disciplinerebbe alcune facoltà inerenti il permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro subordinato, lavoro autonomo e familiare, nonché relative al permesso di soggiorno rilasciato per motivi di studio e formazione, ma non riguarderebbe in alcun modo il permesso per «attesa cittadinanza».

Esponde l'Avvocatura che l'art. 14 del d.P.R. n. 394 del 1999 descrive i casi in cui le differenti tipologie di permesso di soggiorno possono essere convertite in un altro tipo di permesso di soggiorno e indica quali attività lavorative sono consentite per ciascuna di queste tipologie. Esso però nulla prevede rispetto ai permessi di soggiorno rilasciati per l'acquisto della cittadinanza: circostanza, questa, che impedisce pertanto ai titolari dei permessi da ultimo citati di svolgere



attività lavorative o di convertirli in tipologie di permessi che consentono di lavorare. D'altra parte, la possibilità di convertire i permessi di soggiorno sarebbe da considerarsi di carattere eccezionale e non sarebbe pertanto possibile ampliare il novero dei casi già indicati dal legislatore (viene citata anche dall'Avvocatura la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 12 ottobre 2017, n. 4738), al fine «di evitare, anche attraverso la conversione, l'elusione del complesso di regole che presiedono al controllo dei flussi migratori».

I sospetti di illegittimità costituzionale andrebbero quindi al più rivolti nei confronti dell'art. 14 del d.P.R. n. 394 del 1999 - che non contempla il permesso per l'acquisto della cittadinanza tra i permessi che consentono lo svolgimento di attività lavorativa - e non nei confronti dell'art. 1 della legge n. 379 del 2000 e dell'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 1998, che invece sarebbero «palesamente inconferenti».

La questione sarebbe altresì inammissibile per l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, circostanza questa che si risolverebbe «altresì in infondatezza [...] per erroneità dei presupposti interpretativi». In particolare, il rimettente avrebbe omissso di considerare quanto dispone l'art. 11, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 394 del 1999 che, stabilendo che il permesso di soggiorno è rilasciato, tra le altre cose, per l'acquisto della cittadinanza, pur non dicendo nulla in merito alle attività consentite ai titolari delle varie tipologie di permesso di soggiorno, subordinerebbe «il rilascio del permesso alla circostanza che lo straniero richiedente la concessione o il riconoscimento della cittadinanza italiana ovvero dello stato di apolide sia “già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi”».

Dunque, la presentazione della domanda di concessione della cittadinanza italiana da parte di un soggetto già presente sul territorio nazionale presupporrebbe «necessariamente il (pregresso) possesso da parte del richiedente, di un titolo che ne giustifichi la presenza e il soggiorno sul territorio nazionale». D'altra parte, il permesso di soggiorno per acquisto della cittadinanza sarebbe necessariamente temporaneo e la sua efficacia verrebbe meno al termine del procedimento di concessione o riconoscimento della cittadinanza, con la conseguenza che, in caso di mancata concessione della cittadinanza stessa, «il soggiorno sul territorio nazionale dello straniero riprende - o meglio, continua - ad essere legittimato dal titolo permissivo in precedenza posseduto».

Secondo l'Avvocatura generale le questioni sarebbero, infine, inammissibili perché volte ad attribuire ai soli titolari del permesso di soggiorno per l'acquisto della cittadinanza secondo le modalità di cui alla legge n. 379 del 2000 la possibilità di svolgere attività lavorative, possibilità invece preclusa e «sconosciuta al permesso di soggiorno per “attesa cittadinanza” in quanto tale». Ciò determinerebbe l'adozione di una pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata in un ambito, quale quello della regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, sul quale la discrezionalità del legislatore è ampia (si citano le sentenze n. 277 del 2014, n. 202 del 2013, n. 172 del 2012, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994).

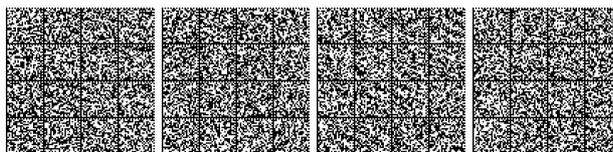
6.- Nel merito, le questioni non sarebbero comunque fondate, perché il permesso di soggiorno rilasciato a coloro che presentano la domanda ai sensi della legge n. 379 del 2000 non sarebbe affatto diverso da quello previsto in generale dall'art. 11, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 394 del 1999. Si tratterebbe di un ordinario permesso di soggiorno che presuppone pertanto il previo possesso, da parte del richiedente, di un titolo di soggiorno.

In particolare, secondo l'Avvocatura, rileverebbe la legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio), che, per i soggiorni non superiori a tre mesi, non richiede un permesso di soggiorno ma una «dichiarazione di presenza» da rendere all'autorità di frontiera o al questore della Provincia in cui lo straniero si trova. La ricevuta di tale dichiarazione - secondo quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'interno 13 giugno 2007, n. 32 - è titolo utile anche «ai fini dell'iscrizione anagrafica di coloro che intendono avviare in Italia la procedura per il riconoscimento della cittadinanza “jure sanguinis”».

Non sussisterebbe pertanto quella disparità di trattamento evocata dal giudice rimettente: sia coloro che hanno chiesto il riconoscimento della cittadinanza italiana ai sensi della legge n. 379 del 2000, sia coloro che la richiedono ai sensi di altre disposizioni di legge, possono ottenere il permesso in attesa di cittadinanza soltanto se siano già in possesso di un titolo che li abiliti a permanere nel territorio nazionale.

Esponde l'Avvocatura che neppure ci sarebbe discriminazione rispetto alla possibilità di svolgere prestazioni lavorative. In nessun caso infatti il permesso per attesa di cittadinanza consente, di per sé, lo svolgimento di attività lavorativa: il titolare di tale permesso «in tanto può svolgere attività lavorativa in quanto lo consenta, in via diretta o per effetto di conversione, il diverso ed ulteriore permesso di soggiorno, in precedenza rilasciatogli “per altri motivi”, di cui lo stesso è già in possesso».

Circostanza, questa, che induce l'Avvocatura a evidenziare come l'eventuale problema di legittimità costituzionale dovrebbe riguardare le facoltà connesse al permesso di soggiorno che costituisce il presupposto per l'ottenimento del permesso di soggiorno per attesa di cittadinanza e, più in generale, la previsione di permessi di soggiorno che non consentono in alcun modo di svolgere attività lavorativa. Si tratterebbe però di questione di legittimità costituzionale diversa da quella sollevata, comunque destinata ad una pronuncia di infondatezza in ragione dell'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore sulla determinazione e sulla regolamentazione delle facoltà inerenti i permessi di soggiorno.



Ancora, sottolinea l'Avvocatura come anche coloro che richiedono la cittadinanza sulla base di previsioni diverse dalla legge n. 379 del 2000 potrebbero trovarsi in possesso di un permesso di soggiorno che non consente loro lo svolgimento di attività lavorativa. Circostanza, questa, che smentirebbe la violazione del principio di eguaglianza, poiché la possibilità o meno di lavorare dipenderebbe esclusivamente dal titolo di soggiorno collegato al "permesso di soggiorno per attesa cittadinanza" e non dal «titolo legale posto a base della domanda di concessione o di riconoscimento dello status civitatis».

Le precedenti osservazioni determinerebbero anche l'infondatezza della censura di irragionevolezza della disciplina: la situazione dei richiedenti la cittadinanza è ritenuta in generale meritevole di particolare considerazione, tanto che il relativo permesso di soggiorno è "aggiuntivo" rispetto al permesso di soggiorno già posseduto. Tuttavia, tale condizione non implicherebbe necessariamente la possibilità di lavorare, soprattutto quando, come nel caso di cui alla legge n. 379 del 2000, non è obbligatoria la presenza del richiedente sul territorio nazionale nelle more del procedimento.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, solleva, in relazione all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 379 (Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti) e dell'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Le due disposizioni citate sono censurate nella parte in cui non prevedono che il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza - rilasciato ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920, e prima di tale data emigrate all'estero - consenta lo svolgimento di attività di lavoro.

In primo luogo, l'impossibilità di utilizzare tale permesso ai fini dello svolgimento di attività lavorativa determinerebbe un trattamento diseguale di tali soggetti, in violazione dell'art. 3 Cost., rispetto a coloro che, ugualmente in attesa della cittadinanza italiana, siano in possesso di un permesso di soggiorno che, per sua natura o perché convertibile in un permesso di soggiorno per ragioni di lavoro, consentirebbe loro l'esercizio di attività lavorativa.

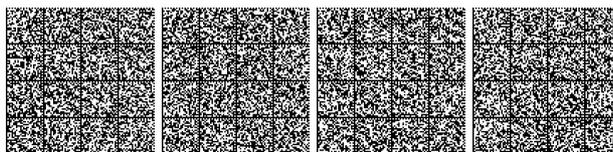
Sotto un secondo profilo, la violazione dell'art. 3 Cost. emergerebbe dal fatto che le disposizioni censurate comporterebbero, a carico dei soggetti in questione, pur ritenuti meritevoli di speciale considerazione dalla legge n. 379 del 2000, un trattamento irragionevolmente peggiore rispetto alla generalità di coloro che hanno richiesto la cittadinanza. Infatti, a differenza di tutti gli altri stranieri che hanno presentato richiesta di acquistare lo status civitatis, i destinatari della legge n. 379 del 2000, pur titolari di un permesso di soggiorno, e nonostante il favor ad essi riservato da tale legge, risulterebbero consegnati all'impossibilità di lavorare.

2.- Le descritte questioni di legittimità costituzionale riguardano una peculiare disciplina legislativa, riferita a soggetti che - dopo essere nati e aver risieduto in territori appartenuti all'Impero austro-ungarico - sono da quei territori emigrati prima del 16 luglio 1920, data coincidente con l'entrata in vigore del Trattato di Saint Germain en Laye (d'ora in avanti: Trattato di Saint Germain), stipulato tra le potenze alleate e l'Austria alla fine del primo conflitto mondiale, in virtù del quale, a causa della dissoluzione dell'Impero austro-ungarico, alcuni territori già appartenenti a quest'ultimo furono trasferiti al Regno d'Italia.

Ai soggetti che da tali territori erano emigrati prima del 16 luglio 1920 - e oggi, in definitiva, ai loro discendenti - la legge n. 379 del 2000 concede la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana, qualora, entro il termine di cinque anni dall'entrata in vigore della legge stessa (termine successivamente prorogato di ulteriori cinque anni dall'art. 28-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, recante «Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51) abbiano reso dichiarazione di acquisto della cittadinanza stessa, con le modalità previste dall'art. 23 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza).

2.1.- La legge n. 379 del 2000 trae la propria giustificazione dagli eventi che si svolgono dalla metà del diciannovesimo secolo al termine della prima guerra mondiale. In quel non breve turno di tempo, accanto all'ampio fenomeno migratorio di cittadini italiani verso gli Stati Uniti d'America e diverse nazioni del Sudamerica, un significativo esodo interessò anche quanti, cittadini non già italiani ma dell'allora Impero austro-ungarico, abbandonarono il Trentino e i territori che componevano il cosiddetto "Litorale austriaco", corrispondenti alle attuali province di Gorizia e Trieste e alla penisola istriana.

Al termine della prima guerra mondiale, con il Trattato di Saint Germain, nell'ambito della ripartizione tra le nazioni vincitrici del conflitto dei territori appartenuti all'ormai disciolto Impero austro-ungarico, al Regno d'Italia vennero ceduti quelli corrispondenti al Trentino Alto-Adige, alla Venezia Giulia e all'Istria.



Lo stesso Trattato di Saint Germain disciplinò quello che, nella dottrina del tempo, venne definito un modo eccezionale di acquisto della cittadinanza. Secondo l'art. 70 del Trattato, chiunque avesse la «pertinenza» (peculiare istituto del diritto amministrativo austriaco, fonte di legami tra un individuo e un determinato Comune e distinto da cittadinanza, domicilio e residenza) in un territorio facente parte dell'antica monarchia austro-ungarica, avrebbe acquisito «di pieno diritto, ad esclusione della cittadinanza austriaca, la cittadinanza dello Stato che esercita la sovranità sul territorio predetto».

Coerentemente, gli art. 72 e 78 del Trattato dettavano una disciplina speciale per coloro che in quel momento risiedevano all'estero, ma avevano avuto una pertinenza nei territori poi trasferiti all'Italia. Costoro, se maggiori di diciotto anni, avrebbero potuto ugualmente eleggere la cittadinanza italiana, entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, mentre, in mancanza di tale opzione, avrebbero conservato la cittadinanza straniera medio tempore eventualmente acquisita.

Alla fine della prima guerra mondiale, però, la grande maggioranza di quanti erano emigrati tra la fine dell'ottocento e l'inizio del novecento non poterono avvalersi di tale possibilità, per mancanza di informazioni o per difficoltà logistiche o economiche. Di conseguenza, nonostante il permanere di vincoli familiari e culturali con territori ormai divenuti italiani, rimasero privi di qualsiasi legame giuridico con l'Italia, così come i loro discendenti.

Tali soggetti si trovarono pertanto in una condizione diseguale rispetto a quella degli appartenenti a comunità di emigrati provenienti da varie zone d'Italia, in possesso della cittadinanza italiana *jure sanguinis* e senza limite di generazione. Sarebbero potuti diventare cittadini italiani se, alla data di entrata in vigore del Trattato di Saint Germain, avessero continuato a risiedere nei territori del dissolto Impero austro-ungarico ceduti all'Italia, ma, proprio perché già precedentemente emigrati, tale possibilità risultò di fatto loro preclusa.

2.2.- Il legislatore prende in considerazione la condizione di tali soggetti, una prima volta, nell'art. 18 della legge n. 91 del 1992, equiparandoli agli stranieri di origine italiana o nati nel territorio della Repubblica e prevedendo che essi avrebbero potuto acquisire la cittadinanza italiana dopo aver risieduto legalmente in Italia da almeno tre anni.

Pochissimi, tra i destinatari delle ricordate disposizioni, vollero o poterono trasferire la propria residenza in Italia, avendo stabilito la propria vita e i propri interessi, nella grande maggioranza dei casi, in un altro continente. Questa disciplina non raggiunse, perciò, l'obiettivo che si prefiggeva.

Permaneva dunque, e veniva percepita come iniqua, la già ricordata diversa situazione di tali comunità rispetto a quelle sorte all'estero in seguito alla emigrazione da varie zone di Italia, i cui componenti erano e sono in possesso della cittadinanza italiana, trasmessa *jure sanguinis* di genitore in figlio.

Alla luce di ciò, nell'unanime consenso delle forze presenti in Parlamento, venne approvata la legge n. 379 del 2000. In virtù di essa, viene disposta l'abrogazione del citato art. 18 della legge n. 91 del 1992, e ai soggetti originari dei territori già appartenuti all'Impero austro-ungarico ed emigrati all'estero prima del 16 luglio 1920 e ai loro discendenti «è riconosciuta la cittadinanza italiana qualora rendano una dichiarazione in tal senso con le modalità di cui all'articolo 23 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

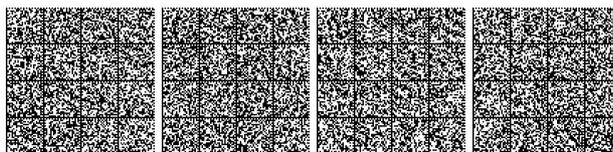
Nei confronti dei soggetti in questione viene così meno l'obbligo di residenza triennale in Italia, già previsto quale condizione per l'acquisto della cittadinanza. Sussistendone i requisiti soggettivi, essa è riconosciuta a seguito della sola dichiarazione che l'art. 23 della legge n. 91 del 1992 richiede in via generale in tutti i casi in cui gli interessati vogliano procedere all'acquisto, alla conservazione, al riacquisto o alla rinuncia della cittadinanza.

Secondo quanto previsto dallo stesso art. 23, in caso di residenza all'estero, la dichiarazione deve essere resa davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza, oppure, in Italia, all'ufficiale dello stato civile del Comune in cui il dichiarante risiede o intende risiedere.

A fronte di decine di migliaia di richieste, l'esame della documentazione da prodursi a corredo delle dichiarazioni per il riconoscimento della cittadinanza è stato affidato a una apposita commissione interministeriale, che non risulta aver ancora concluso i propri lavori, nonostante il termine previsto per rendere le dichiarazioni sia scaduto nel dicembre del 2010, e benché, in generale, la durata dei procedimenti per l'acquisto e la concessione della cittadinanza italiana sia stabilita in un massimo di due anni (innalzati ora a quattro per alcune specifiche ipotesi: art. 9-ter della legge n. 91 del 1992, inserito dall'art. 14, comma 1, lettera c, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», convertito, con modificazioni, in legge 1 dicembre 2018, n. 132).

Il protrarsi di queste operazioni di verifica è circostanza che ha non poco aumentato le difficoltà di quanti, venuti in Italia in vista del riconoscimento della cittadinanza disposto dalla legge n. 379 del 2000, si sono trovati nella medesima situazione lamentata dal ricorrente nel giudizio *a quo*.

3.- In via preliminare, va osservato che la fattispecie relativa ai soggetti in questione non appare compiutamente inquadrabile entro le coordinate normative generalmente vigenti in tema di permessi di soggiorno.



Tali coordinate sono tratteggiate nell'art. 11, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 394 del 1999 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), peraltro fonte di natura regolamentare e perciò sottratta al controllo accentrato di legittimità costituzionale. Esso prevede che il permesso di soggiorno per l'acquisto della cittadinanza (o per il riconoscimento dello stato di apolide) può essere rilasciato «a favore dello straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di concessione o di riconoscimento».

Nella generalità dei casi, pertanto, questo diverso permesso di soggiorno costituisce il titolo "presupposto", necessariamente preesistente all'ottenimento di quello per attesa cittadinanza. Quest'ultimo permesso solitamente si aggiunge, per tutta la durata del procedimento di riconoscimento dello status civitatis, al permesso di soggiorno "originario". In definitiva, l'ottenimento del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza presuppone la titolarità di altro permesso, che consente la regolare permanenza sul territorio italiano e ne disciplina facoltà ed obblighi.

Diversa appare la situazione nel caso che dà origine alla presente questione di legittimità costituzionale, poiché, a quanto si desume dall'ordinanza di rimessione, al soggetto, venuto in Italia al fine di vedersi riconosciuta la cittadinanza ai sensi della legge n. 379 del 2000, è stato concesso direttamente il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza, pur in assenza del titolo di soggiorno presupposto, sulla base di una non implausibile interpretazione dell'art. 11, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 394 del 1999 alla luce della stessa legge n. 379 del 2000.

Nessuna norma, peraltro, disciplina specificamente facoltà e obblighi collegati al possesso del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza. Tale lacuna può giustificarsi proprio in ragione del fatto che lo straniero richiedente la cittadinanza, in tutti i casi disciplinati dal d.lgs. n. 286 del 1998, in quanto presente sul territorio italiano deve essere titolare di un altro e diverso permesso, cui appunto ineriscono gli specifici obblighi e facoltà di volta in volta stabiliti. Di conseguenza, lo straniero che, avendone maturato i requisiti, vorrà richiedere la cittadinanza, se presente in Italia per svolgere attività lavorativa, avrà dovuto necessariamente seguire il procedimento a questo scopo previsto dallo stesso d.lgs. n. 286 del 1998.

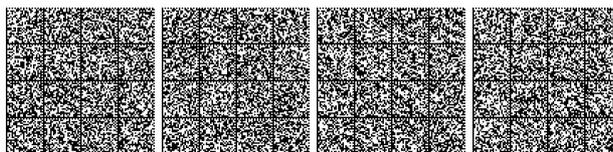
Una tale lacuna, viceversa, sembra assai meno comprensibile nel caso disciplinato dalla legge n. 379 del 2000. Si tratta qui non già di uno straniero che intende entrare in Italia al fine di svolgervi attività di lavoro, ma di un soggetto cui la legge espressamente riconosce la cittadinanza italiana, e si trova sul territorio italiano, come la stessa legge n. 379 del 2000 gli consente, in attesa che si concluda il procedimento di verifica dei prescritti requisiti.

Deve altresì aggiungersi che, in linea generale, in mancanza di una apposita disposizione che ciò preveda, il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza non può essere convertito in altro permesso che consenta lo svolgimento di attività lavorativa. Si versa, del resto, in un ambito - quello della regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale - in cui la discrezionalità del legislatore è particolarmente ampia (*ex plurimis*, sentenze n. 277 del 2014 e n. 172 del 2012, con riferimento alla «fissazione dei requisiti necessari per le autorizzazioni che consentono ai cittadini extracomunitari di trattarsi e lavorare nel territorio della Repubblica»). E come si desume dalla giurisprudenza amministrativa - che intende preservare la tassatività delle ipotesi di conversione per non incidere sul sistema delle quote di stranieri autorizzati all'ingresso in Italia per ragioni di lavoro - la conversione del permesso rilasciato per una determinata causa in altro genere di titolo può ammettersi solo laddove esista una espressa regolamentazione in tal senso, che ne precisi altresì le relative condizioni (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 gennaio 2018, n. 476; Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 12 ottobre 2017, n. 4738; si veda, inoltre, Consiglio di Stato, sezione prima, parere 25 agosto 2015, n. 1048).

4.- In tale contesto normativo, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione, ritenendo eccentriche le due disposizioni censurate, ossia l'art. 1 della legge n. 379 del 2000 e l'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 1998, rispetto al *thema decidendum* posto dall'ordinanza di rimessione, volta a censurare la mancata utilizzabilità a fini lavorativi del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza rilasciato ai destinatari della legge n. 379 del 2000.

È, in effetti, vero che il giudice rimettente ha rivolto le proprie censure nei confronti di disposizioni non del tutto conferenti nel caso di specie. Ciò, in particolare, perché il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza, che non consentirebbe lo svolgimento di attività lavorativa, non è contemplato dalle due disposizioni censurate e, in particolare, non lo è dall'art. 1 della legge n. 379 del 2000, che pure riconosce ai soggetti ivi indicati la cittadinanza italiana. Ed è anche vero, come suggerisce la stessa Avvocatura generale dello Stato, che, per quanto scarna, la disciplina del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza è contenuta, come s'è visto, nell'art. 11, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 394 del 1999: ma si è già sottolineato che, trattandosi di fonte regolamentare, il giudice *a quo* non avrebbe comunque potuto farne oggetto di diretta censura dinanzi a questa Corte.

Ciò posto, l'inammissibilità della questione, a ben vedere, discende da una ragione distinta da - e logicamente antecedente a - quella allegata dall'Avvocatura erariale.



Invero, anche alla luce della peculiare *ratio* della legge n. 379 del 2000, ispirata da un chiaro favor per la concessione della cittadinanza italiana a una particolare categoria di soggetti, il giudice *a quo* avrebbe dovuto verificare la esperibilità di una interpretazione volta a regolare ragionevolmente - in modo conforme a Costituzione - la situazione di quanti, in Italia per vedersi riconoscere la cittadinanza, si sono trovati ad attendere per lungo tempo la definizione del relativo procedimento, dovendo in particolare provvedere alle proprie necessità di vita attraverso l'indispensabile svolgimento di un'attività di lavoro.

Ribadita la non applicabilità a casi del genere della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 286 del 1998, poiché, come già detto, rispondente a una logica del tutto distinta da quella della legge n. 379 del 2000, va rilevato che non è sconosciuta all'ordinamento l'ipotesi di permessi di soggiorno che, pur non essendo convertibili in permessi abilitanti al lavoro, consentono comunque lo svolgimento di attività lavorativa per tutta la durata del permesso stesso, e la consentono, perciò, senza direttamente incidere né sulla tassatività delle ipotesi di conversione, né sulla regolamentazione dei flussi e delle quote di stranieri che entrano in Italia per ragioni di lavoro (si veda, ad esempio, il combinato disposto degli artt. 29, comma 6, e 31 del d.lgs. n. 286 del 1998; l'art. 20-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 113 del 2018; l'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato»).

Nell'assenza di una espressa disciplina che regolamenti la situazione di quanti, destinatari della legge n. 379 del 2000, hanno ottenuto il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza pur senza avere un precedente titolo abilitante alla permanenza in Italia, e in Italia aspettano la conclusione del procedimento volto alla verifica dei prescritti requisiti, il giudice rimettente avrebbe perciò dovuto verificare la praticabilità, in base alla *ratio* della legge n. 379 del 2000 e alla luce della Costituzione, di un'interpretazione che non trasformi l'imprevisto ritardo della procedura di verifica (anche considerando i termini generalmente previsti per la conclusione dei procedimenti per l'acquisto e la concessione della cittadinanza) in una lesione di diritti costituzionali essenziali, quale il diritto al lavoro. Lesione che assume connotati peculiari considerando, altresì, che essa avviene ai danni di un soggetto cui la legge, oltretutto, riconosce la cittadinanza, in caso di esito positivo della verifica, a decorrere dal giorno successivo in cui è stata resa la dichiarazione richiesta (art. 15 della legge n. 91 del 1992).

Non è senza significato, del resto, che proprio nella direzione qui indicata si fossero in prima battuta orientate le stesse amministrazioni locali, che avevano inizialmente consentito al ricorrente nel giudizio principale di svolgere attività lavorativa, come si desume dall'ordinanza di rimessione.

Il non aver svolto la verifica illustrata è causa d'inammissibilità delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 379 (Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti) e dell'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto-Adige, sede di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 150

*Sentenza 21 maggio - 19 giugno 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria - Procedimento disciplinare iniziato a seguito di condanna penale per i medesimi fatti oggetto di incolpazione - Termini per la promozione e la conclusione del procedimento.**

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 17.

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. 17 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria nel procedimento vertente tra C. D. S. e il Ministero della giustizia e altro, con ordinanza del 6 aprile 2018, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

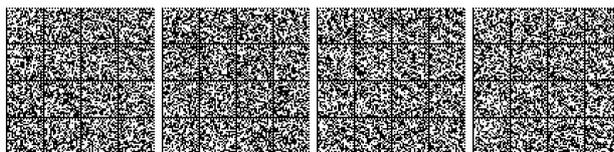
Visti l'atto di costituzione di C. D. S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Ardo Arzeni per C. D. S. e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 6 aprile 2018, iscritta al n. 107 reg. ord. 2018, il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale) in riferimento agli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, nel procedimento disciplinare nei confronti degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria iniziato a seguito di condanna penale per i medesimi fatti oggetto di incolpazione, si applichino i termini per la promozione e la conclusione del procedimento stabiliti dall'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti).

Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso da C. D. S., vice questore aggiunto della Polizia di Stato, per l'annullamento della decisione emessa il 27 ottobre 2014 dalla commissione competente a decidere sui ricorsi nei procedimenti disciplinari contro gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria. La decisione impugnata ha confermato



la sanzione della sospensione per quattro mesi dall'impiego, irrogata a C. D. S. dalla commissione disciplinare presso la Corte di appello di Genova sulla base della sua condanna definitiva alla pena principale di tre anni e otto mesi di reclusione, nonché alla pena accessoria dell'interdizione temporanea per cinque anni dai pubblici uffici, per i reati di cui agli artt. 110, 61, numero 2), e 419 del codice penale, in relazione ai fatti verificatisi nella notte tra il 21 e il 22 luglio 2001 nell'istituto scolastico «Armando Diaz» durante il vertice «G8» di Genova.

Il giudice *a quo* riferisce che il ricorrente nel processo principale lamenta, tra l'altro, l'eccessiva durata del procedimento disciplinare e la violazione dei termini perentori per l'avvio, lo svolgimento e la conclusione del procedimento stesso, previsti dall'art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990, alla cui stregua il «procedimento disciplinare [...] deve essere proseguito o promosso entro centottanta giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna e concluso nei successivi novanta giorni». Precisa che, nel caso di specie, tra la notizia della sentenza irrevocabile e la notifica dell'atto di incolpazione sarebbero trascorsi più di sette mesi e comunque sarebbe trascorso oltre un anno dall'avvio del procedimento fino alla sua conclusione.

1.1.- Le questioni sarebbero rilevanti, in quanto, né l'art. 17 censurato, né l'art. 127 del codice di procedura penale, in esso richiamato, prevedono termini perentori per l'avvio e la conclusione del procedimento disciplinare nei confronti degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria a seguito di una sentenza penale irrevocabile di condanna per gli stessi fatti addebitati nell'incolpazione. Il processo principale non potrebbe dunque essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni.

Neppure sarebbe possibile interpretare la norma censurata in senso costituzionalmente orientato, per la univocità del suo dato letterale e per la specialità del procedimento disciplinare regolato dagli artt. 16 e 17 delle norme att. cod. proc. pen., che non contempla la sanzione della destituzione, prevista invece dall'art. 9 della legge n. 19 del 1990, norma da assumere a *tertium comparationis*. Una diversa soluzione interpretativa, perseguita mediante «l'applicazione analogica» dei termini previsti in quest'ultima disposizione, «si tradurrebbe in un'inammissibile operazione additiva del dettato legislativo».

1.2.- La mancata previsione, nella norma censurata, di termini perentori per l'avvio e per la conclusione del procedimento, a pena di decadenza del potere disciplinare, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria, in contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza sanciti dall'art. 3 Cost., rispetto alla «generalità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche in regime di diritto pubblico» di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e segnatamente rispetto al citato art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990, che esprimerebbe lo «statuto» di tutti gli altri dipendenti pubblici.

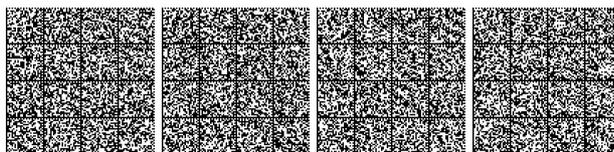
Analoga disparità di trattamento sussisterebbe anche considerando la normativa dettata dall'art. 55-ter, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche in regime di diritto privato, la quale tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, non potrebbe fungere da *tertium comparationis*, «stante l'elemento differenziatore costituito dalla natura privatistica del relativo statuto giuridico».

A sostegno della non manifesta infondatezza della questione il rimettente richiama gli argomenti svolti da questa Corte nella sentenza n. 104 del 1991, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., il combinato disposto degli artt. 20, 64, 65, 72 e 74 della legge 31 luglio 1954, n. 599 (Stato dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica), nella parte in cui non prevedevano che si applicassero anche al procedimento disciplinare instaurato nei confronti dei sottufficiali delle Forze armate, a seguito di una sentenza definitiva di proscioglimento o assoluzione con formula non liberatoria, i termini di avvio e di conclusione del procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti pubblici civili previsti dagli artt. 97, terzo comma, prima parte, 111, ultimo comma, e 120, primo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato).

1.3.- L'art. 17 delle norme att. cod. proc. pen. violerebbe anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, Cost., sotto i profili dell'economicità e della speditezza dell'azione amministrativa, dei quali gli artt. 1, comma 2, 2 e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) costituirebbero specifica applicazione.

La fissazione per legge di termini perentori di inizio e fine del procedimento risponderebbe all'esigenza dell'incolpato a un tempestivo e sollecito svolgimento del procedimento disciplinare e, al contempo, all'interesse dell'amministrazione alla tutela della propria immagine e del proprio prestigio, potenzialmente appannati dal mancato o anche soltanto ritardato esercizio del potere disciplinare.

2.- Con atto depositato il 17 luglio 2018 si è costituito in giudizio il ricorrente nel processo principale, che ha concluso per l'accoglimento delle questioni, aderendo alle ragioni esposte dal giudice *a quo*.



3.- Con atto depositato il 18 settembre 2018 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza delle questioni.

Secondo l'Avvocatura, il giudice *a quo* non avrebbe adeguatamente vagliato la possibilità di interpretare la norma censurata in modo conforme a Costituzione.

Il procedimento descritto dall'art. 17 delle norme att. cod. proc. pen. avrebbe natura speciale, essendo diretto all'irrogazione delle sanzioni disciplinari - la censura e, nei casi più gravi, la sospensione dall'impiego per un tempo non eccedente i sei mesi - previste dal precedente art. 16 delle stesse norme di attuazione per gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria che abbiano violato le disposizioni di legge attinenti all'esercizio delle funzioni a essi affidate.

In assenza dell'indicazione, nella norma censurata, di termini iniziali e finali del procedimento disciplinare promosso (o proseguito dopo la sospensione) in seguito a sentenza penale irrevocabile di condanna per gli stessi fatti, troverebbe applicazione anche per tale procedimento la previsione generale dell'art. 5, comma 4, della legge 20 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato nei confronti dei dipendenti della pubblica amministrazione), secondo cui «[i]l procedimento disciplinare deve avere inizio o, in caso di intervenuta sospensione, proseguire entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente competente per il procedimento disciplinare» e «deve concludersi entro centottanta giorni decorrenti dal termine di inizio o di proseguimento, fermo quanto disposto dall'articolo 653 del codice di procedura penale».

La legge n. 97 del 2001 disciplinerebbe infatti in via generale e completa il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti della pubblica amministrazione, dopo che, con l'art. 9 della legge n. 19 del 1990, introdotto a seguito della sentenza di questa Corte n. 971 del 1988, il legislatore ha vietato ogni automatismo tra la condanna penale e la destituzione degli stessi pubblici dipendenti.

Non sussisterebbe, pertanto, il vuoto legislativo denunciato dal giudice *a quo*.

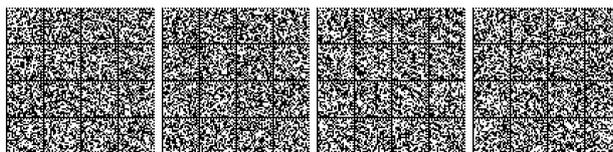
Sul piano soggettivo, l'art. 5, comma 4, della citata legge n. 97 del 2001 si applicherebbe «nei confronti dei dipendenti indicati nel comma 1 dell'art. 3» della stessa legge, vale a dire nei confronti di tutti i dipendenti «di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica» in regime di diritto pubblico, mentre per i dipendenti pubblici «contrattualizzati» vale la diversa disciplina prevista dall'art. 55-ter del d.lgs. n. 165 del 2001. Non avrebbe rilievo il fatto che il richiamato art. 3, comma 1, della legge n. 97 del 2001 indica una serie di reati addebitati al dipendente («delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383»), in quanto tale indicazione, secondo la giurisprudenza sia di legittimità che amministrativa, avrebbe solo lo scopo di definire la fattispecie del trasferimento d'ufficio a seguito di rinvio a giudizio, disciplinata dalla stessa disposizione richiamata.

Nemmeno il riferimento contenuto nell'art. 5, comma 4, della legge n. 97 del 2001 alla «estinzione del rapporto di lavoro e impiego» varrebbe ad escludere la compatibilità della disposizione con la speciale disciplina del procedimento a carico degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria, in quanto la previsione di termini certi per la sanzione «espulsiva» ben potrebbe trovare ragionevole applicazione anche nelle ipotesi meno gravi delle sanzioni «conservative» del rapporto, come quelle previste dall'art. 16 delle norme att. cod. proc. pen.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), in riferimento agli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, nel procedimento disciplinare nei confronti degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria instaurato a seguito di definitiva condanna penale per i medesimi fatti oggetto di incolpazione, si applichino i termini per la promozione e la conclusione del procedimento stabiliti dall'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti), secondo il quale «[l]a destituzione può sempre essere inflitta all'esito del procedimento disciplinare che deve essere proseguito o promosso entro centottanta giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna e concluso nei successivi novanta giorni».

Ad avviso del rimettente, la mancata previsione, nella norma censurata, di termini perentori per l'avvio e per la conclusione del procedimento, a pena di decadenza del potere disciplinare, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, in contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza sanciti dall'art. 3 Cost., rispetto alla «generalità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche in regime di diritto



pubblico» di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e segnatamente rispetto al citato art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990, che esprimerebbe lo «statuto» di tutti gli altri dipendenti pubblici.

L'art. 17 censurato violerebbe anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., sotto i profili dell'economicità e della speditezza dell'azione amministrativa, a garanzia delle quali è diretta la fissazione per legge di termini perentori di inizio e fine del procedimento.

2.- Le questioni sono inammissibili.

Le censure mosse all'art. 17 delle norme att. cod. proc. pen. investono il rapporto tra il processo penale e il procedimento disciplinare, nel caso in cui quest'ultimo sia instaurato nei confronti di un ufficiale di polizia giudiziaria condannato con sentenza penale irrevocabile per gli stessi fatti, essendo contestata, in particolare, la mancata previsione, nella disposizione censurata, di termini di decadenza per l'inizio e per la conclusione del procedimento disciplinare in essa regolato.

Il giudice *a quo* assume a *tertium comparationis* della denunciata disparità di trattamento la disciplina - qualificata dallo stesso rimettente come «statuto di tutti gli altri dipendenti pubblici» - contenuta all'art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990 con riguardo alla destituzione dei pubblici dipendenti, ma, come osserva nelle sue difese l'Avvocatura, non considera l'evoluzione normativa della materia.

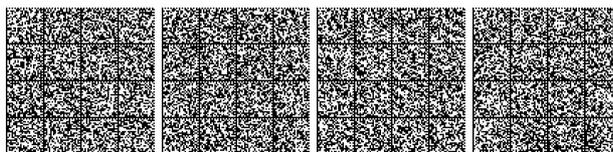
Il quadro normativo di riferimento per quanto attiene agli effetti del giudicato penale nei procedimenti disciplinari contro i pubblici dipendenti è stato profondamente innovato dalla legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), la quale per un verso prevede che anche la sentenza penale irrevocabile di condanna e quella di applicazione della pena su richiesta abbiano efficacia nel giudizio disciplinare (artt. 1 e 2, modificativi, rispettivamente, degli artt. 653 e 445 del codice di procedura penale), per altro verso regola il rapporto tra processo penale e procedimento disciplinare.

L'art. 5, comma 4, prevede in particolare che, nel caso sia pronunciata sentenza penale irrevocabile di condanna «nei confronti dei dipendenti indicati nel comma 1 dell'articolo 3» della stessa legge n. 97 del 2001, «l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare», che «deve avere inizio o, in caso di intervenuta sospensione, proseguire entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente competente per il procedimento disciplinare» e «deve concludersi entro centottanta giorni decorrenti dal termine di inizio o di proseguimento».

Per quello che qui rileva, il richiamato art. 3, comma 1, della legge n. 97 del 2001 prevede che, «[s]alva l'applicazione della sospensione dal servizio in conformità a quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, quando nei confronti di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza».

Nell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza civile e amministrativa, l'art. 5, comma 4, della legge n. 97 del 2001 ha in sostanza riformulato la disciplina dell'art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990 relativamente ai rapporti tra il procedimento penale conclusosi con sentenza irrevocabile di condanna e il procedimento disciplinare instaurato (o proseguito dopo la sospensione) per gli stessi fatti (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 5 ottobre 2016, n. 19930; 7 dicembre 2012, n. 22210; 10 marzo 2010, n. 5806) ed è applicabile non solo ai dipendenti pubblici soggetti al giudizio per i delitti indicati nel richiamato comma 1 dell'art. 3, ma a tutto il settore del pubblico impiego, ivi compresi gli appartenenti alle Forze armate e alla Polizia di Stato (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 18 settembre 2015, n. 4350).

Il menzionato richiamo al comma 1 dell'art. 3 è diretto infatti ad attrarre nell'ambito di applicazione della nuova disciplina tutto il settore dei dipendenti «di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica», con l'obiettivo, desumibile dal titolo della legge, di sottoporre a una disciplina unitaria il «rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 6 aprile 2009, n. 2112; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 5 ottobre 2016, n. 19930, secondo la quale il rinvio al comma 1 dell'art. 3 «non può che riferirsi solo alla espressione "dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica", mentre la tipologia di reati contenuta nel medesimo art. 3, comma 1, concorre a definire la specifica fattispecie» disciplinata da tale disposizione, vale a dire il trasferimento d'ufficio a seguito di rinvio a giudizio).



Sempre nell'applicazione giurisprudenziale, inoltre, l'art. 5, comma 4, della legge n. 97 del 2001 trova applicazione nei procedimenti disciplinari destinati a sfociare in qualsiasi sanzione, non solo in quelle che comportano l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego (Consiglio di Stato, sentenza n. 2112 del 2009, secondo la quale restringere la portata della norma ai procedimenti disciplinari destinati a sfociare in una misura espulsiva significherebbe «compiere una non consentita inversione logica, facendo dipendere la struttura del procedimento dall'esito finale dello stesso, che proprio il procedimento potrà determinare»).

2.1.- La disposizione censurata avrebbe, dunque, dovuto essere valutata in riferimento al contesto normativo e giurisprudenziale così ricostruito, tenendo conto in particolare della disciplina della legge n. 97 del 2001 - certamente applicabile *ratione temporis* alla fattispecie dedotta nel giudizio *a quo* sulla base della descrizione che ne fornisce il rimettente - e della sua interpretazione da parte della giurisprudenza.

In questo contesto, sarebbe stato onere del rimettente dare conto delle ragioni della assunta permanente vigenza dell'art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990 e della sua idoneità a fungere da *tertium comparationis* in seguito alla sostanziale riformulazione, operata dall'art. 5, comma 4, della legge n. 97 del 2001, della disciplina dei termini di inizio (o di prosecuzione) e di conclusione del procedimento disciplinare.

Ugualmente sarebbe stato necessario stabilire la relazione fra lo speciale procedimento nei confronti degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e il nuovo regime dei termini, ed esplorare, sulla scia dell'orientamento giurisprudenziale che riconosce una portata generale alla disposizione non considerata dal rimettente, la possibilità di escludere il prospettato vulnus costituzionale.

La specialità della disciplina contenuta agli artt. 16, 17 e 18 delle norme att. cod. proc. pen. - che regola le condotte illecite, le sanzioni irrogabili, la titolarità dell'azione disciplinare, la tutela del contraddittorio e il diritto di difesa dell'incolpato, nonché la composizione delle commissioni di disciplina - trova ragione nella dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria. Nella prospettiva del rimettente, tuttavia, essa non osta all'applicabilità al procedimento ivi disciplinato (art. 17 delle norme att. cod. proc. pen.) dei termini stabiliti dall'art. 5, comma 4, della legge n. 97 del 2001, posto che la stessa normativa speciale non tratta espressamente del rapporto tra il processo penale e il procedimento disciplinare.

2.2.- La circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2015, n. 165 del 2014 e n. 276 del 2013; ordinanze n. 244 del 2017 e n. 194 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, in riferimento agli artt. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190150



## N. 151

Ordinanza 23 maggio - 19 giugno 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezione dei consigli circoscrizionali - Applicazione di norme previste in materia di elezione dei consigli comunali.**

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), art. 3, 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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), promossi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con tre ordinanze del 29 giugno 2018, iscritte ai numeri 196, 197 e 198 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione di Marta D'Alia;

udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;  
udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2019 l'avvocato Giovanni Scala per Marta D'Alia.

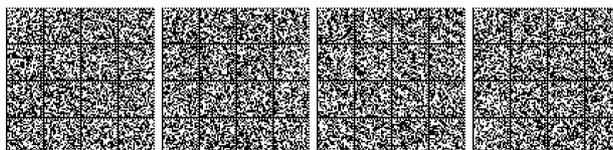
Ritenuto che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con tre ordinanze del 29 giugno 2018 (reg. ord. n. 196, n. 197 e n. 198 del 2018), dal contenuto sostanzialmente identico, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 101, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali);

che la disposizione censurata prevede l'applicazione all'elezione dei consigli circoscrizionali delle modifiche e integrazioni apportate dai primi due commi dello stesso art. 3 alla legge della Regione Siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale), in materia di elezioni comunali;

che, come riferisce il giudice *a quo*, le questioni traggono origine da tre distinti ricorsi, proposti da altrettanti candidati alle elezioni dei consigli circoscrizionali, risultati non eletti ai sensi del verbale dell'Ufficio centrale elettorale del Comune di Palermo del 5 luglio 2017, ricorsi ove si argomentava un'erronea ripartizione dei seggi;

che tale erronea ripartizione sarebbe dovuta all'omessa detrazione del seggio attribuito, ai sensi dell'art. 4, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, al candidato Presidente non eletto maggiormente votato da quelli assegnati alle liste allo stesso collegate, così come sarebbe richiesto dall'art. 4, comma 3-ter, della medesima legge;

che i citati ricorsi erano stati accolti dal Tribunale amministrativo regionale per la Regione Sicilia - Palermo, sezione prima, con sentenze 17 novembre 2017, n. 2685 e n. 2676, e 10 novembre 2017, n. 2550, appellate innanzi al collegio rimettente;



che l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 disciplina l'elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, mentre il successivo art. 4-ter - inserito dall'art. 9 della legge della Regione Siciliana 5 aprile 2011, n. 6 (Modifiche di norme in materia di elezione, composizione e decadenza degli organi comunali e provinciali) - regola l'elezione del consiglio circoscrizionale, facendo rinvio ai commi 1, 2, 4, 5 e 7 dell'art. 4, senza fare menzione del comma 6 (relativo al premio di maggioranza) e del citato comma 3-ter, aggiunto solo successivamente dall'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2016;

che quest'ultimo articolo ha infatti modificato gli artt. 2 e 4 della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, nel secondo caso novellando il comma 7, con l'attribuzione di un seggio consiliare al candidato Sindaco non eletto maggiormente votato (purché abbia conseguito un numero di voti non inferiore al venti per cento), e con l'inserimento del comma 3-ter, secondo cui tale seggio deve essere detratto da quelli spettanti alle liste collegate allo stesso candidato (con conseguente rimodulazione del premio di maggioranza previsto dal comma 6);

che ad avviso del rimettente le modifiche sembrerebbero riguardare le sole elezioni comunali, tenuto conto che l'art. 4-ter della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, che indica le disposizioni da applicare alle elezioni circoscrizionali, senza includere il nuovo comma 3-ter dell'art. 4, non è stato oggetto d'intervento legislativo;

che, nondimeno, il quadro normativo sarebbe complicato da quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2016, oggetto di censura, ove, con una formula apparentemente di chiusura, si stabilisce che «[l]e disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali», secondo un'ottica apparentemente d'integrale rinvio alla disciplina dell'elezione dei Consigli comunali;

che tale formulazione sarebbe imprecisa, dimostrando innanzi tutto un'eccedenza rispetto allo scopo, tenuto conto che le modifiche concernenti l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 non si applicano certamente all'elezione dei consigli circoscrizionali, rivelandosi già in ciò una prima inesattezza del legislatore;

che, inoltre, il fatto che l'art. 4-ter della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 facesse e faccia rinvio solamente ad alcune delle disposizioni dell'art. 4 della medesima legge, non menzionando in particolare il ricordato comma 3-ter, sul meccanismo di detrazione, e il comma 6, relativo al premio di maggioranza, non sarebbe casuale e, almeno per quest'ultimo, non potrebbe neppure imputarsi a un difetto di coordinamento normativo, trattandosi di una disposizione già in vigore quando fu introdotto l'art. 4-ter, che dunque consapevolmente il legislatore regionale avrebbe deciso di non applicare all'elezione del consiglio circoscrizionale;

che, infatti, tale differenza di sistema elettorale sarebbe motivata dalla diversa natura del Consiglio comunale, funzionale al governo locale, e di quello circoscrizionale, da sempre concepito come un organo assembleare, con funzioni per lo più consultive, al crocevia tra la partecipazione e il decentramento;

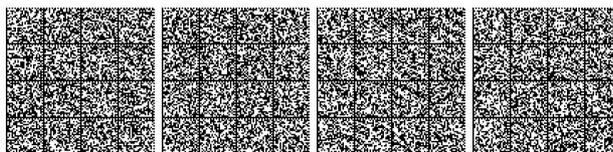
che, pertanto, l'art. 4-ter della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 farebbe consapevole rinvio alle sole disposizioni per l'elezione del Consiglio comunale compatibili con l'elezione del consiglio circoscrizionale, mentre la disposizione censurata sarebbe all'apparenza ispirata a un criterio di segno opposto, d'integrale rinvio, la qual cosa comporterebbe più di un dubbio sulla sua ragionevolezza, equiparando istituti e realtà disomogenei, con l'introduzione anche per i consigli circoscrizionali di un correttivo di tipo maggioritario;

che, pertanto, in tale contesto normativo, la disposizione oggetto di censura risulterebbe evidentemente priva di razionalità intrinseca, ovvero d'intelligibilità e coerenza (evocando l'immagine di quel «gregge privo di pastore», raffigurata nella sentenza n. 204 del 1982), poiché della stessa potrebbero darsi più interpretazioni, tutte ugualmente plausibili e, in un certo senso, equivalenti;

che, malgrado la possibilità di ricostruire il contenuto della legge attraverso un'interpretazione sistematica, come avrebbe fatto il giudice di primo grado, dell'interpretazione costituzionalmente orientata, pur ritenuta da questa Corte piuttosto un obbligo che non una facoltà del giudice (per tutte è richiamata l'ordinanza n. 63 del 1989), dovrebbe farsi un uso sorvegliato in materia elettorale, gravando sul legislatore un dovere primario di clare loqui;

che, inoltre, la disposizione censurata porrebbe seri dubbi di conformità anche rispetto all'art. 101, secondo comma, Cost., in quanto la soggezione del giudice soltanto alla legge presupporrebbe che questa sia decifrabile attraverso una funzione conoscitiva nel cui esercizio si riaffermi il legame tra la funzione giurisdizionale e la sovranità popolare, dovendosi privilegiare il promovimento della questione di legittimità costituzionale di una disposizione non razionalmente intellegibile, piuttosto che la ricerca di una interpretazione costituzionalmente orientata, oltre tutto in una direzione non definita e non scevra da valutazioni opinabili, che andrebbero lasciate alla volontà politica;

che le questioni, in quanto preordinate a espungere dall'ordinamento un disposto normativo indecifrabile e comunemente irrazionale, sia sul piano della razionalità formale, sia di quella pratica (sono richiamate le sentenze n. 113 del 2015 e n. 172 del 1996), sarebbero, quindi, non manifestamente infondate e altresì rilevanti ai fini della decisione, poiché, ove non si dovesse fare applicazione dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2016, i giudizi a quibus andrebbero risolti alla luce del chiaro disposto dell'art. 4-ter della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, che non prevede né richiama alcun meccanismo di detrazione o pre-deduzione dei seggi, con la conferma del risultato elettorale originario favorevole agli appellanti;



che nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 196 del registro ordinanze 2018 si è costituita, con atto depositato l'11 febbraio 2019, Marta D'Alia, parte appellata nel giudizio *a quo*, argomentando l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal collegio rimettente;

che, in primo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per violazione dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e degli artt. 1 e 2 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, poiché l'ordinanza di remissione non disporrebbe la notifica al Presidente della Giunta regionale e la comunicazione al Presidente del Consiglio regionale, come prescritto quando la questione concerne una legge regionale;

che, in secondo luogo, le questioni sarebbero altresì inammissibili in quanto il giudice *a quo* non avrebbe fatto uso del proprio potere interpretativo, attraverso la ricerca delle praticabili ipotesi ermeneutiche (è richiamata la sentenza n. 220 del 2014), affermando chiaramente che della disposizione oggetto di censura potrebbero darsi diverse interpretazioni, tutte plausibili, e indicando anche una lettura «intellegibile» della stessa, ma censurandone una possibile illegittima interpretazione;

che, infatti, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le questioni di legittimità costituzionale non possono risolversi nel chiarimento di un mero dubbio interpretativo, consentendo al giudice rimettente di sottrarsi «al proprio potere-dovere di interpretare la legge» (ordinanza n. 161 del 2015), poiché il sindacato di costituzionalità non è teso alla valutazione dell'incertezza in ordine all'applicabilità delle norme, ma all'eliminazione della norma viziata (così l'ordinanza n. 427 del 1994), non potendo costituire una sede di revisione delle interpretazioni offerte (si richiama l'ordinanza n. 410 del 1994), con conseguente inammissibilità delle questioni che prospettano «una difficoltà nell'identificazione della norma [...] applicabile ai processi in corso» (ordinanza n. 355 del 2004), ovvero «una questione meramente interpretativa che avrebbe potuto e dovuto risolvere autonomamente, adottando, anche se non condivisa, l'interpretazione conforme a Costituzione» (ordinanza n. 59 del 2004), nonché delle questioni in cui si censuri solo una certa interpretazione che non si condivide (è citata l'ordinanza n. 548 del 1988) e di quelle volte a ottenere un mero avallo interpretativo (*ex multis*, sono richiamate le ordinanze n. 266, n. 97 e n. 58 del 2017 e n. 87 del 2016), specie in presenza d'indirizzi giurisprudenziali non del tutto stabilizzati (si richiama l'ordinanza n. 92 del 2015);

che, anzi, nel caso di specie il collegio rimettente avrebbe totalmente eluso il compito d'individuare il senso della disposizione censurata (viene richiamata l'ordinanza n. 212 del 2002), con conseguente manifesta inammissibilità delle questioni (si citano la sentenza n. 10 del 2013 e l'ordinanza n. 212 del 2011);

che, inoltre, le questioni sarebbero inammissibili anche per difetto e contraddittorietà della motivazione (sono richiamate le sentenze n. 184 e n. 161 del 2017), argomentando il giudice rimettente, sia la non intellegibilità della disposizione censurata, sia la plausibilità di più interpretazioni, affermazioni in evidente e insanabile contraddizione tra loro, specie tenuto conto che verrebbe indicata anche «una interpretazione alternativa della norma, ritenuta conforme ai principi costituzionali» (ordinanza n. 87 del 2016);

che ulteriore motivo d'inammissibilità deriverebbe dal mancato esperimento dell'interpretazione conforme (sono richiamate le sentenze n. 69 del 2017, n. 203 del 2016, n. 206, n. 181 e n. 3 del 2015, n. 21 del 2013, n. 301 del 2003 e n. 356 del 1996), affermando il collegio rimettente che, benché possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, nella materia elettorale dovrebbe comunque privilegiarsi il promovimento della questione di legittimità costituzionale, con un modo di procedere in contrasto anche con il più recente orientamento di questa Corte, secondo cui l'ordinanza di remissione deve pur sempre adeguatamente motivare sul perché non sia ritenuta praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata (da ultimo è richiamata la sentenza n. 15 del 2018);

che, infine, le questioni dovrebbero ritenersi inammissibili anche per erroneità del presupposto interpretativo, in quanto il meccanismo della detrazione del seggio non risponderebbe alla volontà del legislatore regionale d'introdurre un correttivo di tipo maggioritario, come sostenuto dall'ordinanza di remissione, ma sarebbe ispirato a una logica proporzionale, senza equiparare, pertanto, istituti disomogenei;

che, nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate;

che, con particolare riferimento alle censure promosse in relazione all'art. 3 Cost., l'ampia discrezionalità del legislatore in materia elettorale sarebbe sanzionabile solo quando il suo esercizio risulti manifestamente irragionevole (sono richiamate le sentenze n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 260 del 2002, n. 107 del 1996 e n. 438 del 1993), mentre il giudizio di ragionevolezza potrebbe trovare ingresso solo ove l'irrazionalità o l'iniquità delle norme sia manifesta e irrefutabile (si richiamano la sentenza n. 86 del 2017 e, in senso conforme, le sentenze n. 434 del 2002 e n. 46 del 1993), oppure quando la formulazione della norma sia tale da dar luogo ad applicazioni distorte o ambigue (è richiamata la sentenza n. 107 del 2017), presupposti che non ricorrerebbero nel caso di specie;



che, infatti, a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 17 del 2016, il sistema di elezione dei consigli circoscrizionali sarebbe ora disciplinato dal combinato disposto dell'art. 3, comma 3, della stessa legge e dell'art. 4-ter della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, applicandosi quindi a tali elezioni anche l'art. 4, comma 3-ter, di tale legge, che prevede il meccanismo di detrazione del seggio attribuito al candidato Presidente non eletto;

che tale interpretazione non solo sarebbe l'unica conforme a Costituzione, ma anche (e ancor prima) l'unica compatibile con elementari canoni di razionalità e coerente con l'attuale formulazione dell'art. 4, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, di sicura applicazione per le elezioni dei consigli circoscrizionali - ove si stabilisce che, una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, sia proclamato eletto consigliere comunale il candidato alla carica di Presidente, tra quelli non eletti, che abbia ottenuto il maggior numero di voti - poiché, volendo ritenere non applicabile il più volte citato meccanismo di detrazione, si dovrebbe invertire l'ordine delle operazioni ivi previste, dapprima proclamando eletto a consigliere il candidato alla presidenza non eletto maggiormente votato e solo successivamente procedere al riparto dei residui seggi tra le varie liste o gruppi di lista;

che, dunque, sarebbe evidente il rapporto di presupposizione logica tra i commi 3-ter e 7 dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, implicito nella scelta d'introdurre l'elezione in consiglio del primo dei candidati Presidente non eletti, poiché in caso contrario non sarebbe disciplinato da quale lista o gruppo di liste dovrebbe detrarsi il relativo seggio;

che il meccanismo della detrazione, infine, non introdurrebbe alcun correttivo maggioritario, esprimendo anzi una chiara logica proporzionale, in quanto altrimenti si avrebbe un premio non per la maggioranza, bensì per la minoranza, con una distorsione tra voti espressi e attribuzione dei seggi in una «misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto» (sentenza n. 1 del 2014);

che, con specifico riferimento alla violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost., secondo la difesa della parte, il giudice *a quo* peccherebbe di «formalismo interpretativo», mentre l'interpretazione dovrebbe sempre essere logico-sistematica e, per definizione, teleologico-assiologica, non potendosi usare come unico criterio ermeneutico quello testuale (sono richiamate le sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014);

che, quindi, nel caso in esame, più che di una questione di legittimità costituzionale, si sarebbe in presenza di una questione relativa al coordinamento fra norme successive nel tempo in cui, come sottolineato dal giudice di prime cure, spetterebbe all'operatore giuridico ricostruire il contesto normativo, tenuto conto di quello ordinamentale di riferimento, mentre la ricostruzione offerta dal collegio rimettente, oltre a risultare anacronistica, porterebbe a un risultato paradossale e incostituzionale, recante una distorsione della rappresentatività e dell'uguaglianza del voto incompatibile con gli artt. 1 e 48 Cost.;

che il Presidente della Giunta regionale non è intervenuto in alcun giudizio.

Considerato che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con tre distinte ordinanze, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 101, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali);

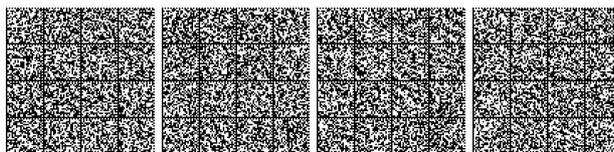
che, in particolare, l'art. 3 di detta legge modifica l'art. 4 della legge della Regione Siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale), in materia di composizione ed elezione dei Consigli comunali, novellando i commi 6 e 7, introducendo il comma 3-ter e stabilendo, al censurato comma 3, che tali modifiche «si applicano anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali», la cui disciplina è contenuta nell'art. 4-ter della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, ove si rinvia, però, ai soli commi 1, 2, 4, 5 e 7 del precedente art. 4;

che, secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata determinerebbe, in primo luogo, una violazione dell'art. 3 Cost., poiché, operando un generico rinvio alla disciplina dell'elezione dei Consigli comunali, introdurrebbe elementi d'incoerenza e di non intellegibilità nella disciplina dell'elezione dei consigli circoscrizionali, in quanto consentirebbe anche interpretazioni nel senso di un'irragionevole equiparazione tra organi differenti;

che, in secondo luogo, sarebbe violato anche l'art. 101, secondo comma, Cost., perché la carenza d'intellegibilità e di coerenza della disposizione oggetto di censura pregiudicherebbe la stessa applicazione del precetto secondo cui «[i] giudici sono soggetti soltanto alla legge»;

che le tre ordinanze di rimessione pongono questioni identiche in relazione alla norma censurata e ai parametri costituzionali evocati e, pertanto, i giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia;

che, in via preliminare, deve essere respinta l'eccezione della parte privata relativa alla violazione dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e degli artt. 1 e 2 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, poiché, pur in assenza di specifica e testuale disposizione, le ordinanze di rimessione sono state comunque notificate al Presidente della Giunta



regionale in data 23 ottobre 2018, oltre che comunicate al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana a mezzo posta elettronica certificata in data 29 giugno 2018;

che, invece, sono fondate le eccezioni d'inammissibilità relative al mancato esercizio, da parte del giudice *a quo*, dei poteri propri della funzione giurisdizionale, in presenza di quella che lo stesso giudice considera una mera scarsa comprensibilità della disposizione censurata nel contesto normativo di riferimento;

che, infatti, il collegio rimettente afferma che della stessa disposizione potrebbero darsi diverse interpretazioni, tutte plausibili, ritenendo però opportuno sollevare le questioni in virtù di un'asserita peculiarità della materia elettorale, sebbene venga altresì riconosciuta la possibilità di tali interpretazioni, tra cui quella che sarebbe conforme a Costituzione, quale quella adottata dal giudice di prime cure;

che, quindi, la scarsa comprensibilità della disposizione oggetto di censura non è conseguenza della sua irragionevolezza e non intelleggibilità, ma è il frutto del mancato ricorso a un'interpretazione in chiave sistematica della stessa, poiché il contrasto lessicale tra l'art. 3, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2016 e l'art. 4-ter, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 - in ragione del rinvio da parte di quest'ultimo ai soli commi 1, 2, 4, 5 e 7 del precedente art. 4, rinvio rimasto immutato in seguito all'inserimento nell'art. 4 del comma 3-ter - risulta soltanto apparente, tenuto conto che, come osservato dal giudice di primo grado, sussiste un nesso di presupposizione logica tra il comma 3-ter e il comma 7 dell'art. 4, anche perché, altrimenti argomentando, non vi sarebbe alcuna regola chiara su come individuare il seggio da attribuire al candidato Presidente non eletto maggiormente votato;

che, pertanto, il giudice rimettente ha rimesso innanzi a questa Corte una questione meramente interpretativa sulla successione temporale di disposizioni legislative (ordinanza n. 355 del 2004), che ben avrebbe potuto essere superata attraverso l'esegesi della disposizione censurata;

che, inoltre, con specifico riferimento alle doglianze relative alla violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost., la scarsa chiarezza delle disposizioni normative non pone certo in discussione il principio costituzionale della soggezione del giudice solo alla legge, che costituisce, anzi, l'usbergo messo a sua disposizione per risolvere senza interferenze le questioni innanzi a lui sottoposte;

che, in conclusione, la sottrazione del giudice rimettente «al proprio potere-dovere di interpretare la legge» (ordinanza n. 161 del 2015; nello stesso senso, si veda l'ordinanza n. 212 del 2011) comporta la manifesta inammissibilità delle questioni, restando assorbiti anche gli ulteriori profili d'inammissibilità eccepiti dalla parte costituita.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 3 e 101, secondo comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

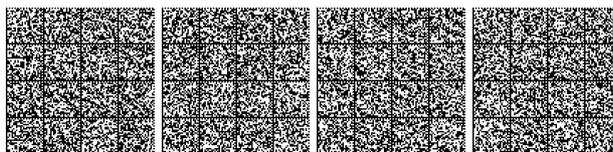
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 152

*Ordinanza 23 maggio - 19 giugno 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Contratti pubblici - Disciplina regionale dei lavori pubblici.**

- Legge della Regione Umbria 2 agosto 2018, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione 2018-2020 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), art. 22, comma 1.

## 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

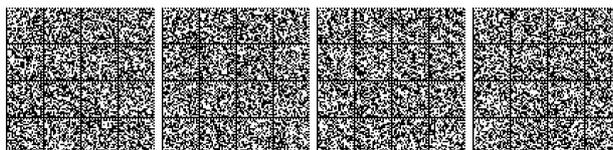
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione Umbria 2 agosto 2018, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione 2018-2020 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2-10 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2018, iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 9 ottobre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 22, comma 1, della legge della Regione Umbria 2 agosto 2018, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione 2018-2020 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, deducendo che:

- la disposizione censurata prevede: «Dopo l'articolo 31 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 3 (Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici), è inserito il seguente: «Art. 31-bis (Lavori di competenza regionale in regime di delega amministrativa) 1. La Regione provvede alla progettazione, approvazione e realizzazione di opere e lavori pubblici di propria competenza anche mediante delegazione amministrativa a Consorzi di bonifica, nell'ambito delle funzioni di cui alla legge regionale 23 dicembre 2004, n. 30 (Norme in materia di bonifica), ad Agenzie regionali e ad enti locali anche in forma associata, individuati dalla Giunta regionale. 2. A tal fine la Regione, in sede di trasferimento delle risorse ai soggetti individuati al comma 1, riconosce oneri per spese generali nella misura forfettaria del dieci per cento dell'importo della spesa complessiva, i quali compensano ogni onere, dalla fase progettuale al collaudo. La percentuale applicabile è fissata nella misura forfettaria del dodici per cento nel caso in cui le attività di cui al comma 1 necessitano di spese specialistiche. 3. Le spese generali e specialistiche, di cui al comma 2, sono definite con apposito atto della Giunta regionale»;

- essa contrasterebbe con gli artt. 37 (rubricato «Aggregazioni e centralizzazione delle committenze») e 38 (rubricato «Qualificazioni delle stazioni appaltanti e centrali di committenza») del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), articoli introdotti in attuazione dei criteri di delega di cui all'art. 1, comma 1, lettere bb) e dd), della legge 28 gennaio 2016, n. 11, recante «Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/



UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»;

- le richiamate disposizioni statali - «intessendo una relazione a doppio filo» tra aggregazione e centralizzazione delle committenze, da un lato, e qualificazione delle stazioni appaltanti dall'altro - sarebbero volte a razionalizzare le procedure di spesa attraverso criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione delle stazioni appaltanti medesime, finalità per il cui raggiungimento sarebbe indispensabile l'applicazione del nuovo sistema su tutto il territorio nazionale;

- secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «la disciplina della procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione di servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali in materia di trasparenza e parità di trattamento (sentenze n. 431 e n. 401 del 2007). Esse, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004)» (si cita la sentenza n. 411 del 2008 e le successive sentenze n. 259 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011, n. 186 del 2010, n. 283 del 2009);

- la norma regionale censurata, quindi, intervenendo nella disciplina dei contratti pubblici, invaderebbe una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato;

che la Regione Umbria non si è costituita in giudizio;

che, con atto depositato in data 3 aprile 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri - dopo avere rilevato che il sopravvenuto art. 25 della legge della Regione Umbria 27 dicembre 2018, n. 14 (Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni), ha integrato e modificato la disposizione censurata, introducendo il richiamo esplicito all'osservanza del codice dei contratti pubblici e, in particolare degli artt. 37 e 38 - ha depositato atto di rinuncia al ricorso.

Considerato che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (tra le tante, ordinanze n. 61 e n. 4 del 2019, n. 244 e n. 205 del 2018).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

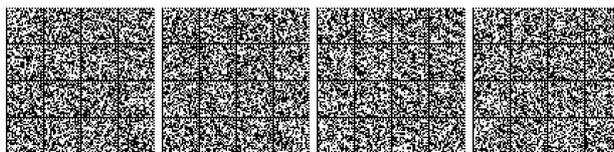
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 153

*Sentenza 7 maggio - 21 giugno 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Acque pubbliche (concessioni di derivazione d'acqua; sottrazione delle istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del Piano regionale di tutela delle acque alle limitazioni previste dal Piano stesso per le nuove concessioni) - Rifiuti (possibilità per i gestori di impianti di smaltimento o recupero di stipulare, con i Comuni interessati, convenzioni che prevedano la corresponsione di un indennizzo).**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali), art. 7, commi 1 e 11.

### 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. 7, commi 1 e 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 25 maggio-1° giugno 2018, depositato in cancelleria il 30 maggio 2018, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

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

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 25 maggio-1° giugno 2018 e depositato il 30 maggio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione.



1.1.- Il comma 1 dell'art. 7 della legge regionale impugnata dispone che «Le limitazioni alle nuove concessioni di derivazione d'acqua previste dall'articolo 43, commi 3, 4 e 5, delle Norme di attuazione del Piano regionale di tutela delle acque, non si applicano alle istanze di concessione di derivazione d'acqua presentate prima della data di approvazione del Piano stesso».

Il comma 11 del medesimo articolo introduce, dopo il comma 3-*bis* dell'art. 27 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare), il comma 3-*ter*, del seguente tenore: «I gestori degli impianti di cui agli articoli [*recte* commi] 3 e 3-*bis* possono stipulare con i Comuni sul cui territorio sono situati i relativi impianti convenzioni che prevedano la corresponsione di un indennizzo, determinato dal regolamento regionale di cui all'articolo 10, comma 1, lettera b)».

Preliminarmente, il ricorrente sottolinea come le dette disposizioni eccedano dalle competenze attribuite alla Regione autonoma dal proprio statuto, approvato con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

1.2.- Il comma 1 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018 è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 95 e 96 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In particolare, la norma regionale è ritenuta in contrasto con le «disposizioni statali ed europee in materia di tutela quantitativa delle acque, con conseguenze altresì sulla tutela qualitativa dei corpi idrici». La difesa statale muove dall'assunto che la disciplina della tutela delle acque rientri nella materia della tutela dell'ambiente; pertanto, le norme regionali non potrebbero derogare alle leggi statali applicabili in questo ambito.

Nel caso di specie, la norma di cui al comma 1 dell'art. 7 violerebbe gli artt. 95, commi 2 e 4, e 96, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo i quali tutte le istanze di concessione di derivazione d'acqua devono essere sottoposte al parere vincolante delle autorità di bacino territorialmente competenti affinché sia assicurato il rispetto dell'equilibrio del bilancio idrico e sia garantito il rispetto del minimo deflusso vitale dei corpi idrici secondo la pianificazione e programmazione contenuta nei piani di tutela, anche se non ancora approvati.

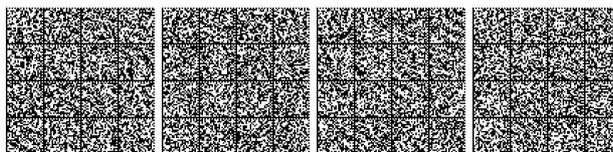
Nel caso di specie l'impugnato comma 1 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018 si porrebbe in contrasto con l'anzidetta normativa statale perché sottrarrebbe alle limitazioni previste dal piano regionale di tutela delle acque le domande di concessione presentate prima della sua approvazione, consentendo così di prescindere dalle previsioni della pianificazione e programmazione che tendono a garantire l'equilibrio del bilancio idrico.

1.3.- Il comma 11 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018 - il quale introduce il comma 3-*ter*, dopo il comma 3-*bis* dell'art. 27 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017 - è impugnato in quanto imporrebbe, «ai soggetti gestori di impianti di smaltimento localizzati sul territorio regionale, il pagamento di un indennizzo, necessario a compensare il disagio legato alla presenza dell'impianto di smaltimento o di recupero sul territorio comunale pur non essendo sostenuto da specifica norma statale».

In particolare, il ricorrente sostiene che il comma 11 dell'art. 7 si ponga in contrasto con l'art. 119 Cost., poiché il legislatore statale avrebbe già istituito «il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi» (art. 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»), che costituirebbe un tributo sovrapponibile a quello previsto dalla norma impugnata. Il soggetto passivo del tributo speciale è il «gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento» (art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995).

La difesa statale rileva altresì che, proprio al fine di compensare il disagio provocato dalla presenza di tali tipologie di impianti sul territorio, il legislatore statale ha previsto che le regioni destinino una quota parte del gettito «ai comuni ove sono ubicati le discariche o gli impianti di incenerimento senza recupero energetico e ai comuni limitrofi, effettivamente interessati dal disagio provocato dalla presenza della discarica o dell'impianto, per la realizzazione di interventi volti al miglioramento ambientale del territorio interessato, alla tutela igienico-sanitaria dei residenti, allo sviluppo di sistemi di controllo e di monitoraggio ambientale e alla gestione integrata dei rifiuti urbani» (art. 3, comma 27, della legge n. 549 del 1995).

Pertanto, l'impugnato comma 11 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018 violerebbe «nel complesso» gli artt. 119 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. Infatti, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, disciplinato dai commi da 24 a 49 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995, costituisce tributo statale, e non già tributo "proprio" delle regioni, non rilevando a tal fine né l'attribuzione del suo gettito, né le competenze amministrative attribuite a queste ultime. Questo tributo risponderrebbe a finalità ambientali consistenti nel favorire la minore produzione di rifiuti, il recupero di materia prima e di energie, la bonifica dei siti contaminati e il recupero di aree degradate (sono citate le sentenze n. 133 e n. 85 del 2017, n. 58 del 2015 e n. 269 del 2014).



Non spetterebbe, quindi, al legislatore regionale introdurre modifiche alla normativa statale che non siano da essa espressamente consentite o, come nel caso di specie, istituire un tributo sovrapponibile a quello previsto dalla legislazione statale. Di qui la violazione dell'art. 119 Cost., come peraltro confermato dalla sentenza n. 280 del 2011, con la quale sarebbe stata definita una questione simile a quella odierna, e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in ragione dell'interferenza con la disciplina dei rifiuti rientrante nella materia ambientale di competenza esclusiva dello Stato.

2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili e infondate, rinviando a separata memoria l'illustrazione delle ragioni addotte a sostegno di questa richiesta.

3.- In prossimità dell'udienza la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria nella quale illustra le ragioni di inammissibilità e di infondatezza delle censure mosse dal ricorrente.

3.1.- Quanto alla questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, la difesa regionale eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità della censura in quanto il ricorso ometterebbe di esaminare le disposizioni di cui agli artt. 43, commi 3, 4 e 5, delle norme di attuazione del piano regionale di tutela delle acque. A detta della resistente, limitandosi la norma impugnata a disporre «specifiche e limitate eccezioni alla integrale applicazione del Piano Acque», graverebbe sul ricorrente l'onere di illustrare il contenuto delle disposizioni del piano fatte oggetto della deroga.

Sempre in punto di ammissibilità, la difesa regionale rileva l'erroneità del parametro di riferimento, sottolineando come il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto prospettare l'eventuale violazione di parametri statuari, piuttosto che di quelli di cui all'art. 117 Cost. L'omessa considerazione delle competenze statuarie della Regione speciale determinerebbe, a suo dire, l'inammissibilità della questione promossa.

Nel merito la censura non avrebbe fondamento, in quanto il ricorso non illustrerebbe né i livelli inderogabili di tutela ambientale asseritamente violati, né il modo in cui si concretizzerebbe questa violazione. La resistente ritiene che, anche a voler supplire alle denunciate omissioni del ricorrente, la norma impugnata rispetti i limiti inderogabili di tutela ambientale, i quali dovrebbero essere individuati nella regola che esige il rispetto del limite di deflusso minimo vitale e dell'equilibrio di bilancio idrico, e in quella che richiede il parere vincolante delle autorità di bacino sulle istanze di concessione.

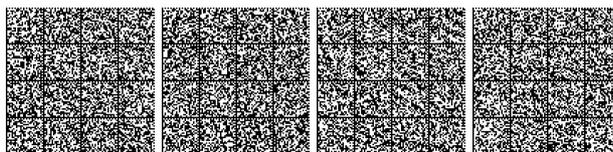
Secondo la difesa regionale, entrambe queste regole sarebbero pienamente rispettate dalla norma impugnata, la quale dichiara «applicabili solo pro futuro» le disposizioni di cui all'art. 43, commi 3, 4 e 5, delle norme di attuazione del piano. Queste ultime non inciderebbero né sul deflusso minimo, né sull'equilibrio idrico, né ancora sul controllo delle istanze di concessione da parte dell'autorità di bacino, ma imporrebbero una «valutazione concreta» delle nuove istanze di concessione di derivazione d'acqua, escludendo che esse, qualora presentino le caratteristiche di cui ai commi 3, 4 e 5 del citato art. 43, siano automaticamente escluse.

Al riguardo, la Regione rivendica il suo potere di distinguere, in sede di redazione del piano o contestualmente a questo, le disposizioni che hanno effetti anticipati (rispetto all'approvazione del piano stesso) da quelle che, invece, operano dopo l'approvazione, rinvenendo il fondamento di questo potere nell'art. 121, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006. Pertanto, il legislatore regionale si sarebbe limitato a specificare, nella disposizione impugnata, quali norme di attuazione non trovano applicazione alle istanze presentate prima della data di approvazione del piano.

La difesa regionale rinviene un ulteriore argomento a sostegno della sua tesi nel fatto che l'autorità di bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione, con una nota del 3 febbraio 2016 (allegata alla memoria), ha ritenuto applicabili a tutte le nuove istanze le misure di salvaguardia indicate in sede di adozione dell'aggiornamento del piano di gestione delle acque del distretto idrografico delle Alpi orientali.

Pertanto, sempre a detta della resistente, sarebbe «del tutto logico» che le misure contenute nell'art. 43, commi 3, 4 e 5, corrispondenti a misure che in origine trovavano applicazione solo alle domande presentate dopo l'entrata in vigore delle misure di salvaguardia, non siano ora applicabili retroattivamente a quelle stesse domande, in ragione del «ritardo nella definizione dell'istruttoria».

3.2.- In relazione al comma 11 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, la resistente ritiene che le questioni promosse siano infondate per le seguenti ragioni: innanzitutto l'indennizzo previsto non avrebbe natura tributaria e dunque non sarebbe «sovrapponibile» ad alcun tributo statale; in secondo luogo, esso si riferirebbe comunque a fattispecie diverse da quelle alle quali si applica il tributo per il deposito in discarica e quindi non sarebbe «sovrapponibile» al tributo statale neppure per l'oggetto; infine, la Regione disporrebbe di una propria competenza statutaria in materia di rifiuti.



Preliminarmente, la difesa regionale sottolinea come già l'art. 27 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017 preveda che «[i] Comuni sul cui territorio sono situati impianti di smaltimento dei rifiuti sono indennizzati dei relativi disagi mediante la corresponsione, da parte del gestore dell'impianto, di un indennizzo differenziato determinato ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera b)».

Tale indennizzo è dovuto per la sola quota di rifiuti gestiti in conto terzi da impianti di recupero «che utilizzano rifiuti come combustibile o altro mezzo per produrre energia» (art. 27, comma 2, lettera a), «che utilizzano rifiuti per produrre ammendante compostato misto» (art. 27, comma 2, lettera b), «che effettuano la digestione anaerobica di rifiuti» (art. 27, comma 2, lettera c).

I commi 3 e 3-bis del medesimo art. 27 escludono dalla corresponsione dell'indennizzo «i gestori di impianti di recupero o di smaltimento dei rifiuti situati nelle aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA) di cui all'articolo 8 della legge regionale 3/2015 e i gestori di impianti di recupero di rifiuti in possesso della registrazione ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit» (comma 3) e «i gestori di impianti di recupero di rifiuti in possesso della certificazione ambientale ISO 14001» (comma 3-bis).

In questo contesto normativo si colloca l'impugnato comma 11 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, il quale introduce il comma 3-ter dopo il comma 3-bis dell'art. 27 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, prevedendo che, benché non siano obbligati, i gestori degli impianti individuati negli articoli (*recte* commi) 3 e 3-bis possono stipulare con i Comuni interessati convenzioni che prevedano la corresponsione dell'indennizzo di cui sopra.

Da questa ricostruzione del quadro normativo la difesa regionale deduce l'infondatezza delle questioni promosse sia perché l'indennizzo convenzionale previsto non ha natura tributaria, sia perché esso non si riferisce al deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Peraltro - aggiunge la resistente - la questione prospettata in riferimento all'art. 119 Cost. sarebbe inammissibile per inconferenza del parametro evocato. Nel caso di specie, trattandosi di un tributo proprio derivato delle regioni (ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario») il parametro pertinente sarebbe stato, semmai, quello dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. («sistema tributario [...] dello Stato»).

3.2.1.- In particolare, la difesa regionale contesta la natura tributaria dell'indennizzo previsto nella norma impugnata, sottolineando come esso costituisca «un contenuto facoltativo della convenzione tra gestore e Comune»; in altre parole, «la volontarietà di tale onere che il gestore intende assumersi [sarebbe] duplice, correlandosi non solo al suo inserimento in una convenzione, e dunque in un atto negoziale risultante dall'accordo tra due parti, ma anche alla sua espressa qualificazione quale contenuto eventuale della stessa».

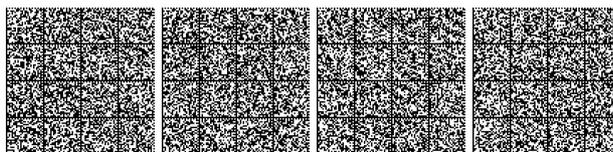
Nel caso di specie mancherebbero, quindi, i caratteri della unilateralità e della coattività del prelievo, che costituiscono elementi essenziali di ogni tributo. Ciò varrebbe a escludere la pertinenza dell'art. 119 Cost. quale parametro costituzionale di riferimento. A sostegno di questa lettura la difesa regionale adduce la medesima decisione della Corte costituzionale richiamata in proposito dal ricorrente (sentenza n. 280 del 2011), evidenziando come in quel giudizio si discutesse della legittimità costituzionale di una norma che imponeva un contributo.

Nell'odierno giudizio, invece, «l'obbligo di pagamento dell'indennizzo [troverebbe] la sua fonte soltanto in un rapporto convenzionale, vale a dire nella convenzione tra il gestore e il Comune che ospita l'impianto di trattamento dei rifiuti».

Da quanto detto deriverebbe l'assoluta inconferenza del richiamo all'art. 119 Cost., «da solo o in combinazione con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.».

3.2.2.- Quanto all'asserita sovrapposizione tra l'indennizzo di cui alla norma impugnata e il tributo previsto dall'art. 3, commi 24 e seguenti, della legge n. 549 del 1995, la resistente precisa che l'indennizzo «non riguarda affatto il presupposto di imposta considerato dalla disposizione statale, né incide in altro modo sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, né per quanto riguarda il prelievo, né per quanto riguarda la destinazione del gettito».

In particolare, l'indennizzo di cui alla norma impugnata concernerebbe gli impianti autorizzati alle operazioni R1 o R3 (cioè, rispettivamente, con recupero energetico o con riciclaggio delle componenti organiche); si tratterebbe, quindi, di impianti di tipologia diversa da quelli interessati dal tributo per il conferimento di rifiuti solidi in discarica (il cui presupposto d'imposta è proprio il «deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili»).



Alla luce di questa precisazione la difesa regionale ritiene che sia chiara la *ratio* dell'indennizzo previsto dalla norma impugnata, che non perseguirebbe una finalità di tutela ambientale, bensì quella di «compensare la comunità locale [...] del peso su di essa derivante dalla presenza di un impianto di trattamento di rifiuti, sia pure ecologicamente efficiente».

La previsione di un possibile indennizzo avrebbe anche una «finalità di governo del territorio», in quanto volta ad «agevolare la formazione di un consenso e di una accettazione di decisioni in altri casi fortemente avversate dai controinteressati».

3.2.3.- Da ultimo, la resistente rivendica la titolarità di competenze legislative in materia di rifiuti, sia pure nel rispetto dei livelli di protezione ambientale stabiliti dallo Stato. Per tale ragione, «la prospettazione di una violazione “secca” dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.», senza considerare le competenze statutarie, determinerebbe l'inammissibilità della questione o comunque la sua manifesta infondatezza.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione.

2.- Il comma 1 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018 dispone che «[1]e limitazioni alle nuove concessioni di derivazione d'acqua previste dall'articolo 43, commi 3, 4 e 5, delle Norme di attuazione del Piano regionale di tutela delle acque, non si applicano alle istanze di concessione di derivazione d'acqua presentate prima della data di approvazione del Piano stesso». Questa disposizione è censurata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 95 e 96 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto sottrarrebbe alle limitazioni previste dal piano regionale di tutela delle acque le domande di concessione presentate prima della sua approvazione, consentendo così di prescindere, nella loro valutazione, dalle previsioni della pianificazione e programmazione che tendono a garantire l'equilibrio del bilancio idrico.

2.1.- Preliminarmente la difesa regionale deduce due motivi di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 7.

2.1.1.- Un primo profilo di inammissibilità risiederebbe nella mancata illustrazione del contenuto delle disposizioni di cui all'art. 43, commi 3, 4 e 5, delle norme di attuazione del piano regionale di tutela delle acque. Secondo la resistente, l'omissione renderebbe impossibile verificare se davvero «le specifiche e limitate eccezioni» all'integrale applicazione del piano compromettano i livelli inderogabili di tutela delle acque, come sostenuto dal ricorrente.

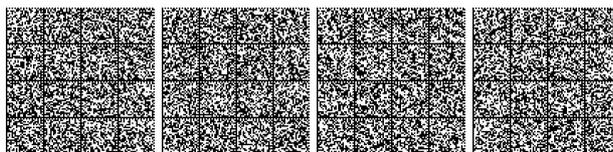
L'eccezione non è fondata.

Il comma 1 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018 è impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri sull'assunto che il legislatore regionale non possa sottrarre le istanze di concessione di derivazione d'acqua presentate prima dell'approvazione del piano ad alcuna delle limitazioni previste in quest'ultimo e nelle sue norme di attuazione. Pertanto, non rilevano in questa sede le specifiche limitazioni fatte oggetto di deroga da parte della legge regionale impugnata, quanto invece la competenza legislativa a intervenire in questa materia. Si deve escludere quindi che la mancata illustrazione del contenuto dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 43 delle citate norme di attuazione possa incidere in alcun modo sull'ammissibilità della questione promossa, i cui termini risultano sufficientemente chiari e definiti.

2.1.2.- Un secondo profilo di inammissibilità è individuato dalla difesa regionale nell'erroneità del parametro evocato e, in particolare, nel mancato riferimento alle competenze statutarie della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di acque.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

Nel presente giudizio il ricorrente, dopo aver precisato che le disposizioni impuginate «eccedono dalle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto speciale di autonomia 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni», illustra le ragioni per le quali l'impugnato comma 1 dell'art. 7 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La difesa statale muove, dunque, da una prospettiva di radicale esclusione di qualsivoglia competenza regionale



statutaria e omette, di conseguenza, di illustrare le ragioni dell'applicabilità alla Regione delle norme del Titolo V della Parte seconda della Costituzione anziché di quelle dello statuto speciale (sulla necessità di questa comparazione, da ultimo, sentenze n. 119 e n. 65 del 2019).

Tale impostazione è intrinsecamente coerente: la difesa statale sostiene infatti che la disposizione impugnata incide su un ambito, la tutela delle acque, che la stessa difesa assume rientrare, per giurisprudenza costituzionale «consolidata», nella materia «tutela dell'ambiente».

L'assunzione di una «prospettiva radicale» da parte del ricorrente (nel senso di ritenere del tutto inesistenti competenze statutarie regionali nella materia esaminata) non può naturalmente valere, di per sé, a esonerarlo dall'assolvimento dell'onere di motivare siffatta inesistenza. Ciò nondimeno, l'asserita «radicale» inesistenza di attribuzioni statutarie della Regione in materia riduce tale onere alla non implausibile argomentazione sul suo presupposto, ossia l'anzidetta assenza di competenze statutarie.

Tale argomentazione non si tramuta, comunque, in un'anticipazione della valutazione del merito delle questioni (sentenza n. 252 del 2016), restando necessariamente limitata a una sommaria delibazione dell'ambito materiale di pertinenza. A tale proposito questa Corte ha sottolineato più volte la necessità che l'onere di cui si discute sia assolto «in modo adeguato» (ordinanza n. 247 del 2016), escludendo l'ammissibilità del ricorso quando il ricorrente «non argoment[i] né chiarisc[a] a quale dei parametri indicati [intende] fare riferimento, e perché essi - o uno di essi - assumano rilievo» (sentenza n. 58 del 2016). Ha invece ritenuto ammissibile quel ricorso che non sia «sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti», che vanno valutati anche «in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo» (sentenza n. 142 del 2015).

L'adeguatezza, nel senso detto, della argomentazione sull'inesistenza di competenze statutarie regionali può essere «dedotta» a sua volta, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (fra le tante, sentenze n. 81 del 2019, n. 201, n. 178 e n. 168 del 2018, n. 103 del 2017, n. 58 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015, e ordinanza n. 247 del 2016), dal riferimento a uno o più elementi indiziari, quali l'indicazione nel ricorso dei parametri statutari potenzialmente e astrattamente «incisi» o comunque genericamente pertinenti (sentenze n. 81 del 2019 e n. 201 del 2018) o l'indicazione della giurisprudenza costituzionale che riconduce alla competenza legislativa statale le norme nella materia di cui si discute (sentenza n. 178 del 2018) o l'«evidente» inutilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie, in ragione del contenuto della norma impugnata (ad esempio, «eminentemente privatistico e processuale») e della natura del parametro evocato (sentenza n. 103 del 2017).

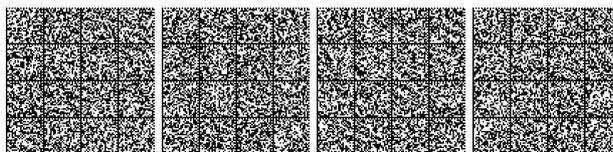
Nel suo ricorso, la difesa statale - che esclude in partenza l'esistenza di una competenza regionale prevista nello statuto speciale e non richiama alcun parametro statutario - motiva la sussistenza della competenza legislativa dello Stato sulla base della giurisprudenza costituzionale che riconduce alla materia «tutela dell'ambiente» le norme a tutela delle acque. Sulla base dei criteri di valutazione anzidetti, l'argomentazione non è implausibile e assolve all'onere di motivazione gravante sul ricorrente.

2.2.- Nel merito la questione è fondata.

La disposizione regionale impugnata consente una deroga a talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque (quelle previste nell'art. 43, commi 3, 4 e 5, delle sue norme di attuazione) alle nuove concessioni di derivazione d'acqua, prevedendo che le dette limitazioni non si applichino alle istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del piano stesso. Il ricorrente censura la disposizione del comma 1 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, ritenendo che sia violata la competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente».

2.2.1.- In via preliminare si impone una sintetica descrizione del quadro normativo di riferimento. L'art. 121 del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina il piano regionale di tutela delle acque, il quale si aggiunge al piano di bacino distrettuale (art. 65) e al piano di gestione (art. 117). Il piano delle acque è approvato all'esito di un complesso procedimento, articolato nelle seguenti fasi: «le Autorità di bacino, nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento, sentite le province e gli enti di governo dell'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi»; «le regioni, sentite le province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il Piano di tutela delle acque e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nonché alle competenti Autorità di bacino, per le verifiche di competenza» (comma 2); «le Autorità di bacino verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento di cui al comma 2, esprimendo parere vincolante»; le Regioni approvano il Piano di tutela «entro i successivi sei mesi» (comma 5).

Questa procedura, che vede l'intervento delle regioni sia nella fase dell'adozione del piano sia in quella della sua approvazione definitiva, è interamente disciplinata nel codice dell'ambiente, sull'assunto della sua inerenza alla competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente». Questo assunto non è stato smentito dalla giurisprudenza



costituzionale, che ha ricondotto a tale materia la normativa sulle acque, in quanto preordinata segnatamente alla loro tutela (in questo senso, sentenze n. 229 del 2017 e n. 86 del 2014), osservando in particolare che «[i]l riparto delle competenze [...] dipende proprio dalla [...] distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione» (sentenza n. 1 del 2010).

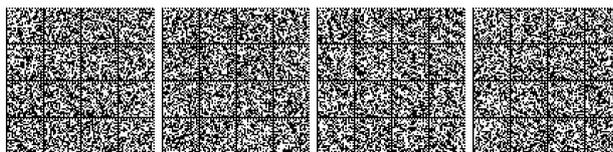
Con specifico riferimento al piano di tutela delle acque, questa Corte ha affermato che esso costituisce uno «strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo [...] per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici», la cui disciplina rientra nella competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente» (sentenza n. 44 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 254, n. 251, n. 246 e n. 232 del 2009).

Gli artt. 95 e 96 del d.lgs. n. 152 del 2006, indicati dal ricorrente come norme interposte, stabiliscono, tra l'altro: «[n]ei piani di tutela sono adottate le misure volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico come definito dalle Autorità di bacino, nel rispetto delle priorità stabilite dalla normativa vigente e tenendo conto dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento della falda e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le relative caratteristiche qualitative e quantitative» (art. 95, comma 2); «[s]alvo quanto previsto al comma 5, tutte le derivazioni di acqua comunque in atto alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto sono regolate dall'Autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, come definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione» (art. 95, comma 4); «[l]e domande di cui al primo comma relative sia alle grandi sia alle piccole derivazioni sono altresì trasmesse alle Autorità di bacino territorialmente competenti che, entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla data di ricezione ove si tratti di domande relative a piccole derivazioni, comunicano il proprio parere vincolante al competente Ufficio Istruttore in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico, anche in attesa di approvazione del Piano anzidetto. Qualora le domande siano relative a grandi derivazioni, il termine per la comunicazione del suddetto parere è elevato a novanta giorni dalla data di ricezione delle domande medesime. Decorso i predetti termini senza che sia intervenuta alcuna pronuncia, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nomina un Commissario "ad acta" che provvede entro i medesimi termini decorrenti dalla data della nomina» (art. 96, comma 1, sostitutivo dell'art. 7, secondo comma, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante «Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici»); «[i]l provvedimento di concessione è rilasciato se: a) non pregiudica il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato; b) è garantito il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bilancio idrico; c) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane ovvero, pur sussistendo tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico» (art. 96, comma 3, sostitutivo dell'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933).

2.2.2.- Di particolare rilievo è, poi, la ricostruzione dell'*iter* di approvazione del piano regionale di tutela delle acque e del procedimento di formazione della legge regionale impugnata. Al riguardo, è significativo notare come i due procedimenti si siano svolti e conclusi nello stesso lasso di tempo: il piano regionale di tutela delle acque è stato approvato con decreto del Presidente della Regione 20 marzo 2018, n. 074/Pres. (D.Lgs. 152/2006, art. 121. L.R. 11/2015, art. 10. Approvazione del Piano regionale di tutela delle acque), previa deliberazione della Giunta 15 marzo 2018, n. 591; la legge reg. n. 12 del 2018 è stata approvata definitivamente dal Consiglio regionale il 15 marzo 2018 ed è stata promulgata dal Presidente della Regione il 27 marzo 2018.

La contestualità dell'intervento del legislatore regionale e dell'approvazione del piano di tutela delle acque induce a ritenere che la valutazione della legge regionale non possa prescindere dal contenuto del piano, con la conseguenza che deve ritenersi che la prima sia stata adottata per venire incontro a specifiche esigenze emerse nell'approvazione del secondo.

2.2.3.- Da quanto detto si deduce chiaramente come la Regione, intervenendo con la legge impugnata per escludere dall'applicazione di alcune limitazioni le istanze presentate prima dell'approvazione del piano, abbia violato il riparto di competenze in materia di tutela delle acque. In base ad esso le regioni possono adottare le prescrizioni del piano di tutela delle acque che ritengono opportune alla luce degli obiettivi indicati dalle autorità di bacino e sempre nel rispetto del quadro normativo definito dagli artt. 95, 96 e 121 del d.lgs. n. 152 del 2006. Inoltre, le regioni possono anche decidere di prevedere o no «eventuali misure di salvaguardia».



Ciò che è, invece, precluso alle regioni è di intervenire con legge per escludere o circoscrivere l'ambito di operatività del piano stesso, giacché ciò comporterebbe l'elusione - totale o parziale - del vincolo della legge statale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela delle acque, funzionale alla garanzia delle esigenze unitarie cui è preordinata la individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici.

In questa prospettiva assumono scarso rilievo le specifiche limitazioni la cui applicazione è esclusa dalla norma impugnata, concretizzando comunque la previsione di tale esclusione una indebita violazione della competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente».

3.- La seconda questione riguarda il comma 11 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, con il quale è stato introdotto, dopo il comma 3-*bis* dell'art. 27 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare), il comma 3-*ter*, del seguente tenore: «I gestori degli impianti di cui agli articoli 3 e 3-*bis* possono stipulare con i Comuni sul cui territorio sono situati i relativi impianti convenzioni che prevedano la corresponsione di un indennizzo, determinato dal regolamento regionale di cui all'articolo 10, comma 1, lettera b)».

Il comma 11 dell'art. 7 è impugnato per violazione dell'art. 119 Cost., poiché introdurrebbe un tributo sovrapponibile al «tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi», istituito dal legislatore statale con l'art. 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica». Esso violerebbe inoltre l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per la sua interferenza con la disciplina dei rifiuti, rientrando nella materia ambientale di competenza esclusiva dello Stato.

3.1.- Preliminarmente occorre precisare che il richiamo «agli articoli 3 e 3-*bis*», contenuto nella disposizione impugnata, deve intendersi riferito ai commi 3 e 3-*bis* dell'art. 27 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, che, nelle more del presente giudizio, sono stati abrogati dall'art. 13, comma 1, lettera h), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2019, n. 6 (Misure urgenti per il recupero della competitività regionale), a decorrere dal 1° maggio 2019.

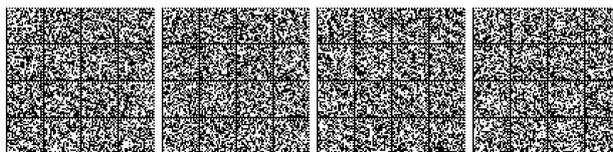
Pertanto, la norma impugnata, facendo riferimento ai «gestori degli impianti di cui agli articoli [recte ai commi] 3 e 3-*bis*», sebbene non espressamente abrogata non può più trovare applicazione a far data dall'entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2019. Quest'ultima modifica normativa non incide, però, nel presente giudizio, non potendosi escludere che l'impugnato comma 3-*ter* abbia trovato applicazione nel periodo della sua vigenza (dal 29 marzo 2018 al 30 aprile 2019).

3.2.- L'art. 27 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017 ha previsto un indennizzo a favore dei «Comuni sul cui territorio sono situati impianti di smaltimento dei rifiuti», al fine di compensare i «relativi disagi mediante la corresponsione, da parte del gestore dell'impianto, di un indennizzo differenziato determinato ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera b)» (comma 1).

Questo indennizzo «è dovuto per la sola quota di rifiuti gestiti in conto terzi da impianti di recupero: a) autorizzati all'operazione R1 ai sensi dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 152/2006, che utilizzano rifiuti come combustibile o altro mezzo per produrre energia; b) autorizzati all'operazione R3 ai sensi dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 152/2006, che utilizzano rifiuti per produrre ammendante compostato misto; c) autorizzati all'operazione R3 ai sensi dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 152/2006, che effettuano la digestione anaerobica di rifiuti» (comma 2).

Dunque, l'indennizzo non grava sui gestori di qualsiasi impianto di smaltimento di rifiuti ma solo degli «impianti di recupero»: autorizzati all'operazione R1, «che utilizzano rifiuti come combustibile o altro mezzo per produrre energia»; autorizzati all'operazione R3, «che utilizzano rifiuti per produrre ammendante compostato misto»; autorizzati all'operazione R3, «che effettuano la digestione anaerobica di rifiuti». L'operazione R1 consiste nell'«[u]tilizzazione principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia», mentre l'operazione R3 nel «[r]iciclaggio/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche)».

I commi 3 e 3-*bis* dell'art. 27 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017 (nel periodo di vigenza, prima della loro abrogazione) escludevano dalla corresponsione dell'indennizzo «i gestori di impianti di recupero o di smaltimento dei rifiuti situati nelle aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA) di cui all'articolo 8 della legge regionale 3/2015 e i gestori di impianti di recupero di rifiuti in possesso della registrazione ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit» (comma 3), e inoltre «i gestori di impianti di recupero di rifiuti in possesso della certificazione ambientale ISO 14001» (comma 3-*bis*).



La disposizione impugnata (comma 3-ter) attenua la portata di queste due previsioni di esclusione dalla corresponsione dell'indennizzo, prevedendo che anche i gestori di questi impianti possano stipulare convenzioni con i comuni al fine di prevedere la corresponsione dell'indennizzo.

3.3.- Le questioni promosse sono inammissibili.

Dalla ricostruzione delle censure e del quadro normativo si deduce chiaramente che il ricorrente contesta una scelta legislativa (quella di prevedere un indennizzo) in realtà già operata con l'art. 27, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017. Queste disposizioni prevedono infatti l'indennizzo in questione come obbligatorio per taluni impianti, escludendone altri (quelli previsti negli abrogati commi 3 e 3-bis), mentre la norma oggi impugnata (comma 3-ter) lo rende possibile anche per questi ultimi.

Le ragioni di censura del ricorrente non si appuntano sulla possibilità per i gestori degli impianti di cui ai commi 3 e 3-bis di stipulare, con i comuni, convenzioni che prevedano la corresponsione dell'indennizzo, ma sulla previsione stessa dell'indennizzo, introdotta con la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, che è stata impugnata dal Governo in alcune sue disposizioni (scrutate dalla Corte con la sentenza n. 215 del 2018) ma non nel citato art. 27.

Il ricorrente contesta, dunque, una scelta legislativa operata non dalla norma oggetto dell'odierno giudizio ma da una norma presente nell'ordinamento regionale fin dal 2017 e non tempestivamente impugnata. Pertanto, le questioni promosse devono essere dichiarate inammissibili (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2012, n. 325 del 2010 e n. 372 del 2003).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 11, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 154

*Sentenza 21 maggio - 21 giugno 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico regionale - Trattamento economico - Attribuzione di un'indennità aggiuntiva, equiparata al trattamento spettante ai dirigenti, al personale non dirigente preposto al coordinamento delle unità di progetto - Reclutamento del personale - Attribuzione all'assessore competente in materia di personale della funzione di determinare il contingente dei posti da mettere a concorso.**

- Legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), artt. 2 e 6.

### 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. 2 e 6 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-21 agosto 2018, depositato in cancelleria il 17 agosto 2018, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2018.

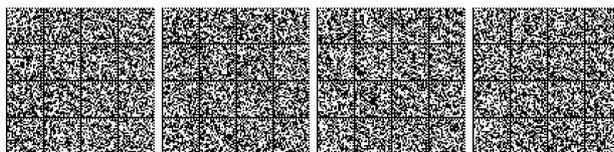
Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 10-21 agosto 2018 e depositato il 17 agosto 2018 (reg. ric. n. 51 del 2018), ha impugnato gli artt. 2 e 6 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016).



Secondo il ricorrente, la legge reg. Sardegna n. 21 del 2018, nell'introdurre una serie di disposizioni in materia di reclutamento del personale, avrebbe travalicato «la competenza legislativa esclusiva regionale, come attribuita dagli articoli 3 e 5 dello Statuto Speciale», violando anche l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione (quanto all'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018) nonché l'art. 97 Cost. (quanto all'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018).

1.1.- Secondo il ricorrente, in particolare, l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018, nel sostituire l'art. 26, comma 3, della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), violerebbe i citati parametri statutari e costituzionali, in relazione all'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, in generale, alle disposizioni contenute nel Titolo III dello stesso decreto legislativo.

Esponde il ricorrente che l'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998 riconosceva al personale preposto al coordinamento delle unità di progetto per il conseguimento di obiettivi specifici (previste dal comma 1 del medesimo articolo) una retribuzione collegata al conseguimento degli obiettivi stessi, secondo quanto disposto dalla contrattazione collettiva regionale per l'area dirigenziale.

L'art. 2 della legge regionale impugnata ha sostituito il comma 3 dell'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998 con un testo del seguente tenore: «Al personale non dirigente preposto al coordinamento delle Unità di cui al comma 1 è riconosciuta una indennità aggiuntiva equiparata alla retribuzione di posizione spettante al direttore di servizio e alla relativa retribuzione di risultato commisurata al raggiungimento degli obiettivi».

Il ricorrente evidenzia che la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), all'art. 3, comma 1, lettera *a*), «attribuisce alla potestà legislativa esclusiva regionale» la disciplina dell'ordinamento degli uffici amministrativi regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale, ma nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Secondo il ricorrente, l'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dalla contrattazione collettiva e deve seguire «le procedure proprie in contraddittorio con le rappresentanze sindacali».

In base a tali previsioni, profondamente innovative della disciplina precedente sul pubblico impiego, l'intera materia sarebbe retta dai «principi della privatizzazione e della contrattualizzazione collettiva e individuale», che individuerrebbero il «metodo di disciplina dei rapporti di lavoro nel settore pubblico», applicabile a tutto il personale dipendente pubblico e, quindi, anche a quello regionale.

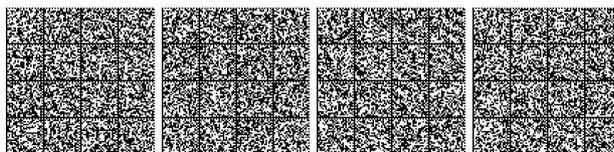
Secondo il ricorrente, nel riservare alla contrattazione collettiva l'intera definizione del trattamento economico, nell'ambito di una visione privatistica del rapporto di pubblico impiego, il legislatore avrebbe appunto attuato «una fondamentale riforma economica e sociale della Repubblica» (come peraltro risulterebbe espressamente dall'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001), sicché «le norme che traducono questa riforma» costituirebbero «limite invalicabile alla potestà legislativa - anche esclusiva - delle regioni».

Il ricorrente osserva che la legge regionale previgente lasciava alla contrattazione collettiva regionale per l'area dirigenziale l'individuazione delle retribuzioni del personale preposto al coordinamento delle unità di progetto.

La disposizione censurata, invece, ignorerebbe del tutto la fonte contrattuale e fisserebbe autonomamente sia l'attribuzione che la misura della voce retributiva spettante al personale preposto al coordinamento delle predette unità, ponendosi, per questa ragione, in contrasto con la norma statale che impone la definizione del trattamento economico fondamentale e accessorio del personale pubblico mediante contrattazione collettiva, così violando il limite del rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Del resto, aggiunge il ricorrente, se pure alla potestà legislativa regionale è demandata la materia dell'organizzazione degli uffici, tuttavia la disciplina del rapporto di lavoro non atterrebbe ai profili organizzativi, rientrando piuttosto nella sfera contrattuale, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, cui è riservata la materia dell'«ordinamento civile», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato privatizzato, sarebbe per questo retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro privatistici, nonché soggetto alle regole statali che ne garantiscono l'uniformità. Per questo, i principi fissati dalla legge statale in materia costituirebbero tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità, sul territorio nazionale, delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati. Come tali, i principi in parola si imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale (viene citata, in tal senso, la sentenza n. 189 del 2007).



Secondo il ricorrente, la disposizione censurata atterrebbe alla disciplina del rapporto di lavoro e non «alla mera organizzazione degli uffici», riferendosi al trattamento economico di una categoria di personale dipendente regionale, sicché non potrebbe sottrarsi alla regola della necessaria fonte contrattuale collettiva come espressamente e inderogabilmente stabilito dalle norme statali.

In definitiva, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata dovrebbe essere dichiarata costituzionalmente illegittima, sia perché contrastante con norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (travalicando, quindi, i limiti posti alla competenza legislativa regionale), sia perché indebitamente invasiva della sfera di potestà legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.2.- Il ricorrente censura anche l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018, il quale, nel sostituire il comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, si sarebbe posto in contrasto con gli artt. 3 e 5 dello statuto speciale, nonché con l'art. 97 Cost., «in riferimento all'art. 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001».

La disposizione impugnata prevede che l'assessore competente in materia di personale, «sulla base delle necessità di personale definite dall'Amministrazione e dagli enti del sistema Regione ed alle quali non si possa far fronte mediante processi di mobilità, fissa il contingente dei posti da mettere a concorso, definito per specifiche professionalità e sedi di destinazione».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione, «pur attenendo a profili organizzatori degli uffici regionali e quindi pur rientrando nella competenza legislativa esclusiva regionale», travalicherebbe i limiti di tale competenza, che deve sempre essere esercitata «nel rispetto delle norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica».

Il limite in parola non sarebbe stato rispettato, perché il ruolo attribuito all'assessore al personale lederebbe «il principio della rigorosa separazione tra compiti di indirizzo politico e compiti gestionali», come fissato dall'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, da considerare norma di grande riforma economico-sociale della Repubblica.

L'art. 4 da ultimo citato, osserva il ricorrente, stabilisce che agli organi di governo spettano le funzioni di indirizzo politico amministrativo, attraverso la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare nonché attraverso gli atti da adottare in quanto rientranti in quelle funzioni. In tal modo, al vertice politico competerebbe la «individuazione delle risorse umane [...] da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale».

La disposizione censurata, invece, attribuirebbe all'organo politico la diversa funzione di individuare il «fabbrico assunzionale sia della regione che degli enti di sistema, distinto per specifiche professionalità e sedi di destinazione», attività che sembrerebbero - a giudizio del ricorrente - «più propriamente attenere all'organizzazione delle risorse umane e strumentali, e quindi rientrare nelle competenze gestionali della dirigenza».

Secondo il ricorrente, l'accertamento delle carenze di organico e l'apprezzamento del grado di sofferenza delle singole sedi in relazione a tali carenze, nonché l'individuazione delle professionalità necessarie allo svolgimento delle attività istituzionali, sarebbero strumentali non tanto alla definizione degli obiettivi dell'ente, quanto piuttosto al modo con cui quegli obiettivi devono essere raggiunti: non riguarderebbero, dunque, l'indirizzo politico, quanto piuttosto l'attività di gestione, «essendo noto che l'effettivo raggiungimento degli obiettivi è il parametro su cui si fonda la produttività delle strutture amministrative e, in definitiva, il grado di efficienza della pubblica amministrazione».

2.- La Regione autonoma Sardegna si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

2.1.- La resistente, con riferimento all'impugnativa dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018, osserva che è lo stesso ordinamento statale a prevedere - all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 - alcune ipotesi in cui, ferma la qualifica di appartenenza, ai dipendenti possono essere temporaneamente conferiti incarichi di funzioni dirigenziali, con integrazione del trattamento economico.

Ciò posto, la resistente evidenzia che la Regione autonoma Sardegna, per specifiche finalità e per la durata necessaria a realizzarle, nel 2014, con una precedente modifica all'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998 - operata dall'art. 10 della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2014, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione), allora non impugnato dallo Stato - aveva autorizzato la costituzione delle cosiddette «Unità di progetto», prevedendo che potessero essere coordinate da dirigenti o, «stante la cronica carenza nel sistema Regione di tali figure», anche da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, ai quali veniva riconosciuta la retribuzione di risultato prevista dal contratto collettivo regionale di lavoro per l'area dirigenziale.

Con la disposizione impugnata, ad avviso della resistente, il legislatore regionale non avrebbe inteso individuare autonomamente la retribuzione del personale preposto al coordinamento delle unità di progetto, ma esclusivamente riconoscerli l'intero trattamento accessorio (retribuzione di risultato e di posizione) che il contratto collettivo regionale di lavoro per l'area dirigenziale prevede per i dirigenti.



Non sarebbe stata, pertanto, introdotta alcuna modifica sostanziale, «ma esclusivamente un'estensione di istituti contrattuali propri dei dirigenti» (con particolare riferimento al trattamento accessorio), a soggetti chiamati a svolgere, temporaneamente, funzioni dirigenziali.

Inoltre, «la mancata menzione del contratto collettivo» non varrebbe «a renderlo inoperante», dal momento che il trattamento cui fa riferimento la norma sarebbe proprio quello previsto dal contratto collettivo regionale per l'area dirigenziale, che ne contiene la compiuta misura.

Rispetto alla precedente versione della norma, dunque, non sarebbe intervenuta, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, alcuna modifica nell'individuazione della fonte di disciplina del trattamento economico accessorio, che rimarrebbe quello previsto dal contratto collettivo per i dirigenti, «ma solo il suo integrale riconoscimento per ragioni di equità», anche «al fine di rispettare l'art. 36 della Costituzione».

2.2.- Con riferimento all'impugnativa dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018, la resistente ne deduce innanzitutto l'inammissibilità, ritenendo le censure contraddittorie, generiche e, comunque, formulate in modo dubitativo.

Ricorda che l'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, tra cui, in particolare, la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione (lettera *b*) e la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale (lettera *c*).

L'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998 ricalcherebbe quanto stabilito dal legislatore statale.

Ciò posto, la resistente evidenzia che il ricorrente si limita a riportare il contenuto delle suddette disposizioni «e ad asserire l'illegittimità di quella regionale, senza tuttavia esplicitare in cosa consista la violazione dei principi delle norme fondamentali di riforma economico sociale o dell'art. 97 della Costituzione».

Secondo la resistente, il «fabbisogno assunzionale», in base alla disposizione impugnata, non sarebbe determinato dall'assessore, che si limiterebbe «a raccogliere le necessità espresse a livello amministrativo», mentre sarebbe necessariamente rimessa all'organo politico la determinazione di quanto del fabbisogno espresso possa essere soddisfatto.

L'assessore sarebbe cioè chiamato, unicamente, a fissare il contingente dei posti da mettere a concorso per l'intero sistema regionale, che non potrebbe certo «essere rimesso al plenum dei dirigenti dei molteplici assessorati e enti», dal momento che la destinazione delle risorse economiche a disposizione, in base alle priorità, agli obiettivi e ai programmi che il governo regionale intende realizzare, sarebbe di sicura competenza dell'organo politico.

Inoltre, sempre a giudizio della resistente, sarebbe legittimo che il contingente dei posti da mettere a concorso non sia individuato genericamente, ma con riferimento alle professionalità che si intende acquisire prioritariamente e alle sedi che hanno maggior esigenza di personale.

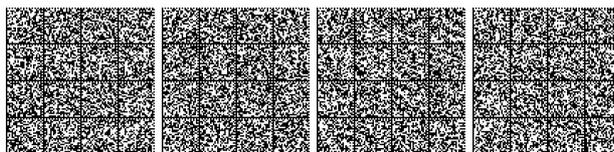
Il singolo dirigente, invece, «assegnerebbe sempre certamente priorità alla propria struttura e alle professionalità in esse maggiormente utili, senza la necessaria valutazione di insieme».

La resistente evidenzia che il ricorso «si limita a dubitare che le attività rimesse dalla norma all'Assessore in materia di personale, rientrino invece in non meglio specificate competenze gestionali della dirigenza», omettendo anche di considerare che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 8, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, «deroghe espresse da parte di specifiche disposizioni legislative sono pacificamente ammissibili».

La deroga, peraltro, nel caso concreto, «sarebbe non solo legittima ma anche opportuna», per la necessità di avere una visione d'insieme da parte dell'organo chiamato a stabilire la destinazione delle risorse.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 2 e 6 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), per contrasto con gli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché, quanto all'art. 2 della legge regionale impugnata, con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione e, quanto all'art. 6 della stessa legge regionale, con l'art. 97 Cost.



L'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018 ha sostituito il comma 3 dell'art. 26 della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione) con un testo del seguente tenore: «[a]l personale non dirigente preposto al coordinamento delle Unità di cui al comma 1 è riconosciuta una indennità aggiuntiva equiparata alla retribuzione di posizione spettante al direttore di servizio e alla relativa retribuzione di risultato commisurata al raggiungimento degli obiettivi».

Secondo il ricorrente, la disposizione avrebbe travalicato il limite posto all'esercizio della potestà legislativa primaria pur attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 3, comma 1, lettera a), della legge cost. n. 3 del 1948. La norma dello statuto, infatti, riconosce la potestà in parola nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», ma esige che essa sia esercitata nel rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

A tale ultima categoria di norme il ricorrente riconduce, in particolare, l'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Mentre quest'ultimo, nell'ambito dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dispone che il trattamento economico fondamentale ed accessorio sia definito dai contratti collettivi, la disposizione censurata fisserebbe autonomamente sia l'attribuzione che la misura della voce retributiva spettante al personale preposto al coordinamento di articolazioni organizzative regionali. Essa si porrebbe perciò in frontale contrasto con la norma statale - vincolante anche per le autonomie speciali - che impone, invece, che il trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale pubblico sia definito attraverso l'intermediazione della fonte contrattuale, in questo caso del tutto trascurata.

L'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018 è, dal canto suo, impugnato nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, il quale ora dispone che l'assessore competente in materia di personale, «sulla base delle necessità di personale definite dall'Amministrazione e dagli enti del sistema Regione ed alle quali non si possa far fronte mediante processi di mobilità, fissa il contingente dei posti da mettere a concorso, definito per specifiche professionalità e sedi di destinazione».

Anche in tal caso, il ricorrente ritiene che la Regione autonoma Sardegna abbia esercitato la potestà legislativa primaria in materia di organizzazione degli uffici regionali, riconosciutagli dalla sopra ricordata previsione statutaria, travalicando i limiti imposti dallo stesso statuto di autonomia.

In tal caso, la norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, asseritamente disattesa, viene individuata nell'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, che imporrebbe il principio «della rigorosa separazione tra compiti di indirizzo politico e compiti gestionali».

In particolare, a giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, l'individuazione del fabbisogno di assunzione di personale, sia della Regione che degli enti di sistema, non spetterebbe all'organo politico, dovendo più propriamente rientrare «nelle competenze gestionali della dirigenza».

2.- È fondata la questione promossa sull'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018, che sostituisce il comma 3 dell'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998.

L'art. 26, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998 prevede la costituzione di «Unità di progetto» per il conseguimento di obiettivi specifici, coordinate da personale dirigente ovvero da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale.

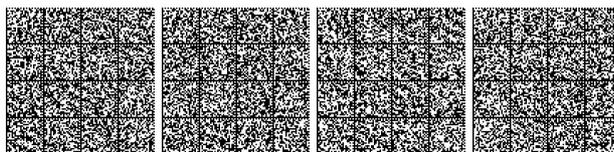
La disposizione impugnata dispone l'attribuzione di un'indennità aggiuntiva ai dipendenti che, pur non in possesso della qualifica dirigenziale, siano incaricati di coordinare le suddette unità di progetto.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (tra le ultime, sentenze n. 62 e n. 10 del 2019).

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi.

Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Di conseguenza, il rapporto di impiego dello stesso personale delle Regioni è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva.

In relazione al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ciò comporta che la disciplina di tale trattamento economico e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico, rientri nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017).



Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, è necessario, peraltro, tenere in conto le competenze statutarie di queste ultime. Per quanto concerne la Regione autonoma Sardegna, va quindi considerata la competenza legislativa primaria in tema di «stato giuridico ed economico del personale» di cui all'art. 3, comma 1, lettera *a*), dello statuto di autonomia.

La potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna, tuttavia, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel «rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

A tale proposito, con le sentenze n. 257 del 2016 e n. 211 del 2014, questa Corte ha ricordato, proprio con riguardo al trattamento economico, che l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che l'attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi.

Si tratta, come sancito ancora di recente con la sentenza n. 81 del 2019, di una disciplina che «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica» (in tal senso già la sentenza n. 314 del 2003). Per di più i principi fissati dalla legge statale in materia «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007, richiamata dalla già citata sentenza n. 81 del 2019).

Nell'attribuire al personale non in possesso di qualifica dirigenziale una indennità aggiuntiva equiparata al trattamento spettante ai dirigenti (sia pure in conseguenza della preposizione al coordinamento delle unità di progetto di cui all'art. 26, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998), la disposizione impugnata si pone, perciò, in contrasto frontale con tale riserva di contrattazione collettiva e va dichiarata costituzionalmente illegittima.

3.- La questione promossa sull'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018 è invece inammissibile, a causa dell'omessa ricostruzione del complessivo contesto normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa.

La censura individua bensì la norma oggetto ed evoca i pertinenti parametri statutari. Tuttavia, in ordine alla specificazione delle ragioni del contrasto, si limita a prospettare la violazione del principio di separazione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa, espresso dall'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituisce norma di grande riforma economico-sociale e come tale prevalente anche sulle competenze statutarie in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione», di cui all'art. 3, comma 1, lettera *a*), dello statuto speciale.

Questa affermazione, tuttavia, esaurisce il contenuto del ricorso, non essendo ulteriormente illustrate le ragioni per le quali contrasterebbe con tale principio l'attribuzione all'organo di direzione politica del compito di individuare il fabbisogno di assunzione di personale.

Non sufficiente, a tal fine, risulta l'evocazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, se solo si considera la rilevanza assunta dall'art. 6 del medesimo decreto, di recente modificato dall'art. 4 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

L'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, infatti, disciplina, tra l'altro, il cosiddetto piano triennale dei fabbisogni di personale, prevedendone con chiarezza l'adozione ad opera degli organi di vertice delle amministrazioni.

Il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dell'8 maggio 2018 - recante le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche e adottato ai sensi dell'art. 6-ter del d.lgs. n. 165 del 2001 - evidenzia che il piano si configura come un atto di programmazione, e ribadisce che esso deve essere approvato dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, proprio ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il piano si sviluppa, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, in prospettiva triennale e deve essere adottato annualmente, per poter essere variato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale.

Si tratta quindi, per usare la definizione contenuta nel citato decreto ministeriale, di uno «strumento programmatico, modulabile e flessibile, per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione».

Nell'ambito delle previsioni del piano, che deve contenere una distinzione dei fabbisogni di personale per categorie e profili professionali, le amministrazioni potranno poi coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà di assunzione previste a legislazione vigente, nonché nei limiti di spesa per il personale previsti e dei relativi stanziamenti di bilancio.



Nell'elaborazione del piano, peraltro, è imprescindibile la collaborazione della componente dirigenziale, come del resto testualmente previsto dall'art. 16, comma 1, lettera *a-bis*), del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'art. 35, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001 dispone, infine, che le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base del piano triennale dei fabbisogni approvato ai sensi dell'art. 6, comma 4. Questo successivo adempimento è demandato alle determinazioni dirigenziali, cui compete l'emanazione dei bandi, la proclamazione dei vincitori e la destinazione finale di questi ultimi nell'ambito dei posti messi a concorso.

Non a caso, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che, nell'ambito del piano relativo ai fabbisogni del personale, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, attività che spettano, evidentemente, alla responsabilità dirigenziale.

Di tutta questa complessa trama normativa il ricorso semplicemente tace, limitandosi a lamentare, come s'è detto, un presunto *vulnus* al principio di separazione tra indirizzo politico e funzione gestionale, asseritamente arrecato dall'attribuzione all'organo politico del compito di individuare il «fabbisogno assunzionale».

Tali carenze non possono che condurre alla dichiarazione d'inammissibilità *in parte qua* del ricorso, in applicazione della giurisprudenza di questa Corte relativa ai casi di ricostruzione solo parziale - ma qui, a ben vedere, del tutto omessa - del quadro normativo di riferimento (da ultimo, sentenza n. 133 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (*Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016*);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*) e all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

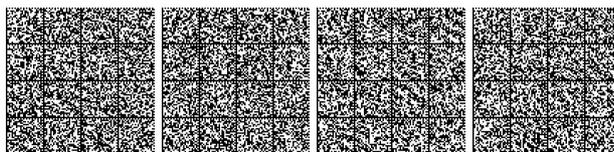
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 155

*Sentenza 8 maggio - 21 giugno 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento penale - Procedimento per decreto - Criteri per la determinazione della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione di quella detentiva.**

- Codice di procedura penale, art. 459, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

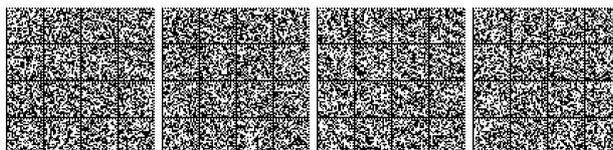
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Termini Imerese, con ordinanza del 12 febbraio 2018, e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata, con due ordinanze del 20 settembre 2017, iscritte rispettivamente ai numeri 88, 168 e 184 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 24 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2018 e numero 1, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 12 febbraio 2018, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2018, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Termini Imerese ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 27 e 11 [*recte*: 111] della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), «nella parte in cui prevede che ai fini della determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva il giudice deve tener conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare e che comunque il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma di euro 75 di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva e non può superare di tre volte tale ammontare».

1.1.- L'ordinanza di remissione è stata pronunciata nel procedimento a carico di V. Z., imputato del reato di cui all'art. 116, commi 15 e 17 (guida senza patente), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della



strada), in relazione al quale il pubblico ministero ha chiesto l'emissione di decreto penale di condanna, indicando la pena da irrogare in 1.950 euro di ammenda. Tale importo è stato calcolato dal pubblico ministero a partire da una pena base di 20 giorni di arresto e 2.400 euro di ammenda, sulla quale è stata operata la diminuzione prevista dall'art. 459, comma 2, cod. proc. pen. in ragione della specialità del rito, pervenendosi così a una pena di 10 giorni di arresto e 1.200 euro di ammenda. La pena detentiva è stata quindi convertita in pena pecuniaria ai sensi dell'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. in ragione di 75 euro pro die, per un totale di 750 euro, da sommare ai restanti 1.200 euro di ammenda.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente espone che «dalle stesse dipende la possibilità per questo Giudice di definire il procedimento mediante l'emissione di decreto penale di condanna come richiesto dal pubblico ministero, ovvero l'obbligo di rigettare la richiesta rimettendo gli atti al [p]ubblico [m]inistero affinché proceda con altro rito».

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita anzitutto della compatibilità della disposizione censurata con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Prescrivendo che, nel determinare la pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva, il giudice tenga conto delle condizioni economiche dell'imputato e del suo nucleo familiare, l'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen., introdurrebbe «una doppia valutazione delle condizioni economiche del reo», che sarebbero valorizzate «una prima volta in sede di determinazione della pena pecuniaria da irrogare, ex art. 133-bis c.p., ed una seconda volta in sede di determinazione della pena pecuniaria sostitutiva». Tale meccanismo creerebbe una irragionevole disparità di trattamento «tra i soggetti meno abbienti (giudicati più favorevolmente) e i soggetti più abbienti (giudicati meno favorevolmente)».

Il principio di eguaglianza sarebbe altresì lesa in ragione del trattamento irragionevolmente differenziato che subirebbero i soggetti imputati del medesimo reato, a seconda che il pubblico ministero decida o meno di esercitare l'azione penale mediante richiesta di emissione di decreto di condanna. Nel primo caso, infatti, la pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva sarebbe determinata ai sensi dell'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen., secondo una variabile compresa tra 75 e 225 euro per ogni giorno di pena detentiva. Nel secondo caso, invece, si applicherebbe il regime di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria stabilito in via generale dall'art. 135 del codice penale, che ragguaglia un giorno di pena detentiva alla somma fissa di 250 euro.

1.4.- Il giudice *a quo* denuncia altresì la contrarietà della norma censurata al principio di personalità della responsabilità penale, sancito dall'art. 27 Cost., nella misura in cui il comma 1-bis dell'art. 459 cod. proc. pen. obbliga il giudice a tenere in considerazione, per determinare la pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva, le condizioni economiche non del solo imputato, ma anche del nucleo familiare dello stesso.

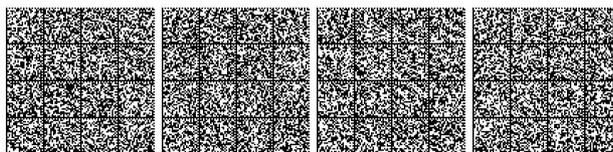
1.5.- Il rimettente dubita, infine, della compatibilità della norma censurata con il canone di ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost. La necessità che il giudice, onde stabilire l'ammontare della pena pecuniaria sostitutiva di quella detentiva, disponga accertamenti sulle condizioni economiche dell'imputato e del nucleo familiare determinerebbe infatti «una chiara, inevitabile e ingiustificata dilatazione dei tempi di definizione del procedimento per decreto, per sua natura di rapida definizione».

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

2.1.- L'interveniente evidenzia anzitutto l'insufficienza e l'erroneità della motivazione del giudice *a quo* in ordine alla rilevanza delle questioni, prospettate con esclusivo riferimento all'alternativa tra accoglimento della richiesta di decreto penale e restituzione degli atti al pubblico ministero. Il rimettente avrebbe ommesso di considerare che, nell'ambito del rito speciale, il giudice potrebbe altresì ritenere incongrua la pena in riferimento all'imputazione oppure prosciogliere l'imputato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.; e avrebbe, conseguentemente, ommesso di dare conto della rilevanza delle questioni «ai fini di ciascuno dei possibili esiti della vicenda processuale principale». L'ordinanza di rimessione non chiarirebbe poi le ragioni per cui, rispetto al caso concreto - nemmeno sommariamente descritto - la pena determinata ai sensi dell'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. dovrebbe ritenersi incongrua.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea, in ogni caso, la radicale infondatezza delle questioni sollevate.

Non sarebbe predicabile alcuna violazione del principio di eguaglianza, sotto il profilo di un eventuale trattamento di maggior favore dei soggetti meno abbienti, posto che il comma secondo dell'art. 3 Cost. mira precisamente alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e «presuppone dunque una distinzione tra abbienti e meno abbienti, in senso opposto a quello proposto in ordinanza».



Neppure sarebbe irragionevole l'obbligo di valutare le condizioni economiche dell'imputato, anche con riguardo ai componenti del nucleo familiare, posto che l'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. ricalca la formulazione dell'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), norma mai sospettata di incostituzionalità, e comunque non idonea a incidere sul «principio di personalità della pena».

L'infondatezza della questione sarebbe tanto più evidente, in quanto la norma censurata introduce un trattamento più favorevole all'imputato, rispetto a quello previsto dall'art. 135 cod. pen.

Non sussisterebbe, infine, alcuna violazione dell'art. 111 Cost., poiché il giudice potrebbe procedere all'accertamento delle condizioni reddituali dell'imputato valendosi di mere presunzioni e della documentazione in atti, senza essere obbligato a espletare alcun incombenza suscettibile di ritardare la definizione del procedimento.

3.- Con due ordinanze di identico tenore, entrambe del 20 settembre 2017, rispettivamente iscritte al n. 168 e al n. 184 del registro ordinanze 2018, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., «nella parte in cui prevede che il valore giornaliero di conversione della pena detentiva in pecuniaria sia pari ad euro 75 e fino a tre volte tale ammontare tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare».

3.1.- La prima ordinanza di rimessione è stata pronunciata nel procedimento a carico di H. M., imputato del «reato di cui all'art. 186 [d.lgs. n. 285 del 1992]» (guida in stato di ebbrezza), in relazione al quale il pubblico ministero ha chiesto l'emissione di decreto penale di condanna, indicando la pena da irrogare in 1.425 euro di ammenda. Tale importo è stato in questo caso calcolato a partire da una pena base di 15 giorni di arresto e 1.100 euro di ammenda, sulla quale è stata operata la diminuzione prevista dall'art. 459, comma 2, cod. proc. pen. in ragione della specialità del rito, pervenendosi così a una pena di 9 giorni di arresto (convertita a sua volta in ammenda in ragione di 75 euro pro *die*) e 750 euro di ammenda.

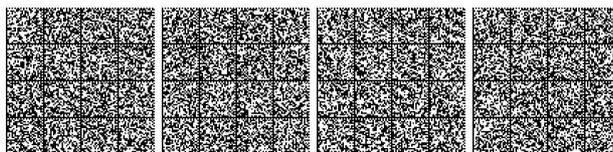
3.2.- La seconda ordinanza di rimessione è stata emessa nel procedimento a carico di M. M., imputato del medesimo reato, in relazione al quale il pubblico ministero ha chiesto l'emissione di decreto penale di condanna, indicando la pena da irrogare in 7.500 euro di ammenda (importo ottenuto operando, su una pena base di 6 mesi di arresto e 1.500 euro di ammenda, la diminuzione per il rito, pervenendosi a una pena di 3 mesi di arresto e 750 euro di ammenda, indi convertendosi la pena detentiva in pena pecuniaria ai sensi del censurato comma 1-*bis*, in ragione di 75 euro pro *die*).

3.3.- In entrambe le ordinanze, la rilevanza delle questioni sollevate è motivata in base alla necessità di irrogare la pena all'imputato nell'ambito del procedimento per decreto penale di condanna, e all'insussistenza di presupposti per rigettare la richiesta del pubblico ministero di emissione del decreto.

3.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., il rimettente prospetta anzitutto la violazione dell'art. 3 Cost., sottolineando come, per effetto della norma censurata, il trattamento sanzionatorio in caso di emissione di decreto penale di condanna sia irragionevolmente differente da quello che sarebbe applicabile ove si procedesse con rito ordinario.

Evidenziano in proposito entrambe le ordinanze che, in base all'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., la conversione della pena detentiva in pena pecuniaria avviene equiparando un giorno di pena detentiva a una somma non inferiore a 75 euro e non superiore a 225 euro, laddove invece l'art. 53 della legge n. 689 del 1981, relativo alla sostituzione delle pene detentive brevi con la pena pecuniaria, ragguaglia un giorno di pena detentiva a una somma compresa tra 250 e 2500 euro, mentre l'art. 135 cod. pen. equipara un giorno di pena detentiva a una somma fissa di 250 euro. In caso di emissione di decreto penale di condanna, dunque, l'importo della pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva «varia entro un range edittale base con possibilità di moltiplicarlo per tre (75-225), mentre in tutti i restanti casi di conversione di pena detentiva in pecuniaria l'importo pecuniario è di importo comunque superiore e con possibilità di moltiplicarlo per 10 (250-2500 euro), con differenza che non trova origine nella diversa natura dei fatti oggetto di giudizio». Il pubblico ministero avrebbe pertanto la possibilità, mediante la scelta discrezionale di procedere o meno con richiesta di decreto penale di condanna, di «determinare il tasso di conversione della pena sostanziale finale irroganda, quantomeno sotto il profilo di precludere all'imputato di fruire del particolare favore di cui all'art. 459 cpp non chiedendo la emissione di decreto penale».

Il rimettente osserva inoltre che, ove il decreto penale di condanna fosse opposto, la pena pecuniaria irrogata sarebbe determinata in base al «tasso di conversione da 250 a 25000 [*recte*: 2.500] euro pro *die*», ossia in misura enormemente maggiore rispetto alla pena irrogata con il decreto e calcolata in base all'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. Tale differenza sarebbe ancora più macroscopica con riferimento a soggetti abbienti, i quali si vedrebbero applicare, nel decreto penale di condanna, un parametro di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria di 225 euro giornalieri, operante su una pena dimezzata in considerazione dell'applicazione del rito speciale, mentre, in caso di opposizione, sarebbero soggetti a un parametro di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria di euro 2500 giornalieri.



Con specifico riferimento ai giudizi a quibus, nell'ordinanza di rimessione di cui al r. o. n. 168 del 2018 si illustra che la pena da irrogare all'imputato, ai sensi dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. è pari a 1.425 euro, laddove, in caso di opposizione al decreto penale di condanna e di celebrazione del dibattimento, la pena da irrogare sarebbe pari a non meno di 5.600 euro.

Nell'ordinanza di rimessione di cui al r. o. n. 184 del 2018, invece, si espone che la pena da irrogare all'imputato ai sensi dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. è pari a 7.500 euro, mentre, ove fosse celebrato il dibattimento a seguito di opposizione al decreto penale di condanna, la pena da irrogare sarebbe pari a non meno di 46.500 euro.

In entrambe le ordinanze, il giudice rimettente ritiene che tale macroscopica differenza tra la pena irrogata nel decreto penale di condanna e quella irrogabile in caso di celebrazione del processo con il rito ordinario, sia incompatibile con il criterio di eguaglianza e ragionevolezza, non apparendo razionalmente correlabile alla mera non opposizione dell'imputato al decreto penale.

Il giudice *a quo* sottolinea inoltre come un effetto premiale della portata di quello previsto dall'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. non sia previsto per nessun altro rito alternativo, incluso il patteggiamento, ove l'imputato «di fatto rinuncia a difendersi», a fronte di uno sconto di pena, peraltro inferiore a quello conseguibile nel procedimento per decreto.

Ad avviso del rimettente, non sarebbe dirimente che, nel procedimento per decreto, sia comunque possibile e doverosa la valutazione da parte del giudice circa la congruità della pena da irrogare. Detta valutazione, invero, riguarderebbe la pena originariamente determinata dal pubblico ministero e la compatibilità della conversione della pena detentiva con le finalità deterrenti e rieducative. Valutati tali profili, tuttavia, il tasso di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria e la necessità di tenere in considerazione le condizioni economiche dell'imputato e del suo nucleo familiare sarebbero elementi prefissati dall'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.

La natura discriminatoria e l'irragionevolezza della norma censurata non sarebbero d'altra parte superate dalla circostanza che la pena possa essere commisurata all'interno della forbice edittale (75-225 euro) prevista dall'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., né dalla possibilità per il giudice di applicare le circostanze attenuanti generiche. Tali profili, propri sia del rito speciale per decreto, sia del rito ordinario, non scalfirebbero infatti il quadro di «totale eterogeneità» dell'esito sanzionatorio conseguibile rispettivamente nell'ambito di ciascun procedimento.

3.5.- Entrambe le ordinanze di rimessione dubitano, infine, della conformità della disposizione censurata all'art. 27 Cost., affermando come non possa ritenersi compatibile con il fine rieducativo della pena «la irrogazione di una pena pari anche a meno di 1/20 di quella irroganda all'esito di giudizio ordinario».

4.- Con distinti atti di identico tenore, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in entrambi i giudizi, chiedendo che questa Corte dichiari l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

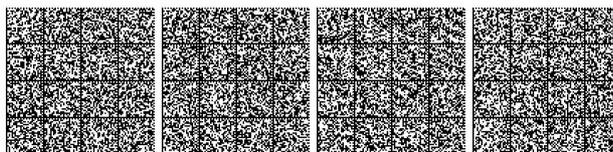
L'interveniente evidenzia come il giudice *a quo* fondi l'ipotizzata contrarietà dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. all'art. 3 Cost. sulla comparazione tra due istituti assolutamente eterogenei, quali sono il procedimento per decreto da un lato, e la sostituzione delle pene detentive brevi, disciplinata dall'art. 53 della legge n. 689 del 1981, dall'altro. Il primo istituto avrebbe, infatti, carattere processuale, laddove il secondo rivestirebbe natura eminentemente sostanziale, non potendo, quindi, fungere da *tertium comparationis* rispetto alla norma censurata.

Il procedimento per decreto, inoltre, non avrebbe natura di rito premiale in senso stretto, a differenza del giudizio abbreviato e del patteggiamento, di talché non sarebbe possibile operare una utile comparazione tra istituti.

Sarebbe altresì ingiustificato porre a confronto il risultato sanzionatorio conseguibile all'esito del procedimento per decreto rispetto a quello riconducibile al rito ordinario, avuto riguardo alle finalità acceleratorie e deflattive che connotano il primo procedimento.

5.- In prossimità della camera di consiglio, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in relazione ai giudizi di cui al r. o. n. 168 e n. 184 del 2018, memorie illustrative di identico tenore, nelle quali ha insistito per la declaratoria di infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal GIP del Tribunale ordinario di Macerata.

L'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito l'assoluta eterogeneità tra il meccanismo di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria previsto dal comma 1-*bis* dell'art. 459 cod. proc. pen. e quello di sostituzione delle pene detentive brevi disciplinato dall'art. 53 della legge n. 689 del 1981. Il primo si inserirebbe in un rito processuale - il procedimento per decreto - a finalità acceleratoria e deflattiva del contenzioso penale; il secondo rivestirebbe natura sostanziale, opererebbe solo all'esito del giudizio ordinario, e avrebbe finalità di decongestionamento del sovraffollamento carcerario. La differente natura dei due istituti impedirebbe di ravvisare una lesione all'art. 3 Cost., in ragione della differenziazione del criterio di ragguaglio tra pena detentiva e pena pecuniaria. Del resto, la previsione di una disciplina più vantaggiosa per l'imputato, riservata al procedimento per decreto, in un'ottica di favore per detto rito



alternativo, rientrerebbe nelle scelte discrezionali del legislatore, come affermato anche dalla recente giurisprudenza di legittimità (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sezione quarta penale, 19 ottobre-30 ottobre 2018, n. 49602 e sezione terza penale, 9 novembre-11 dicembre 2018, n. 55359).

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 12 febbraio 2018, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2018, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Termini Imerese ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 27 e 11 [*recte*: 111] della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), nella parte in cui prevede che il giudice, nel determinare l'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione di una pena detentiva, debba tener conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare, e che il valore giornaliero di ragguglio sia non inferiore ad euro 75 e non superiore a tre volte detto ammontare per ogni giorno di pena detentiva.

2.- Con due ordinanze del 20 settembre 2017, iscritte al n. 168 e al n. 184 del registro ordinanze 2018, il GIP del Tribunale ordinario di Macerata ha censurato la medesima disposizione, *in parte qua*, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost.

3.- Stante la larghissima sovrapposibilità delle questioni prospettate, deve preliminarmente essere disposta la riunione dei giudizi.

4.- In relazione all'ordinanza di cui al r. o. n. 88 del 2018, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per insufficiente ed erronea motivazione in ordine alla rilevanza. In particolare, il rimettente non si troverebbe nell'alternativa obbligata tra accogliere la richiesta di pena del pubblico ministero, oppure restituire a quest'ultimo gli atti perché proceda con diverso rito, essendo prospettabili anche altri esiti del procedimento per decreto penale (proscioglimento dell'imputato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., valutazione di inammissibilità del rito o di incongruità della pena), rispetto ai quali il giudice *a quo* non avrebbe argomentato la rilevanza delle questioni. La carente descrizione del caso concreto impedirebbe poi di comprendere perché, nel caso di specie, la pena da irrogare risulti incongrua.

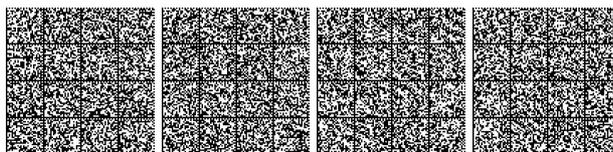
L'eccezione è infondata.

Il rimettente espone anzitutto che dalla decisione sulle questioni di costituzionalità proposte dipende la possibilità di «definire il procedimento mediante l'emissione di decreto penale di condanna come richiesto dal pubblico ministero, ovvero l'obbligo di rigettare la richiesta rimettendo gli atti al pubblico ministero affinché proceda con altro rito».

È evidente che la prospettazione di tale alternativa sottenda la ritenuta impossibilità, per il giudice *a quo*, di addivenire al proscioglimento dell'imputato ex art. 129 cod. proc. pen., o di restituire gli atti al pubblico ministero per difetto dei presupposti di ammissibilità del rito, nonché una valutazione almeno implicita di congruità della pena detentiva richiesta dal pubblico ministero, appuntandosi poi le censure del rimettente sulla asserita illegittimità costituzionale del tasso di conversione della pena detentiva medesima introdotto dalla disposizione censurata.

D'altra parte, l'illustrazione della vicenda processuale del giudizio *a quo* risulta sufficiente a consentire la verifica della rilevanza delle questioni sollevate. Pur descrivendo il capo d'imputazione attraverso il mero richiamo alla disposizione dell'art. 116, commi 15 e 17, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), il giudice *a quo* puntualmente dà conto dell'ammontare della pena detentiva e della pena pecuniaria determinate dal pubblico ministero e del tasso di conversione della pena detentiva utilizzato dalla pubblica accusa (75 euro per ciascuna giornata di pena detentiva). Ciò consente a questa Corte di valutare il grado di divergenza del trattamento sanzionatorio risultante dall'applicazione del comma 1-*bis* dell'art. 459 cod. proc. pen., rispetto a quello derivante in base all'ordinario parametro di ragguglio previsto dall'art. 135 del codice penale. Ed è proprio tale verifica che il rimettente intende sollecitare, censurando non tanto l'incongruità in assoluto della pena da irrogare, quanto l'irragionevole mitezza di tale trattamento sanzionatorio, rispetto a quello applicabile nell'ambito del rito ordinario o degli altri riti speciali.

5.- Non inficia l'ammissibilità delle questioni sollevate la circostanza che le ordinanze di rimessione, nel censurare l'applicabilità al procedimento per decreto di un trattamento sanzionatorio più mite (conversione della pena detentiva in pena pecuniaria secondo il tasso giornaliero di 75-225 euro) rispetto a quello conseguibile nell'ambito del rito ordinario e degli altri riti speciali (ove viene applicato il tasso di conversione "fisso" di euro 250 pro *die*), in effetti sollecitano una pronuncia ripristinatoria di un regime sanzionatorio di maggior rigore per l'imputato.



Come recentemente rammentato da questa Corte (sentenze n. 37 del 2019, n. 236 e n. 143 del 2018), l'inammissibilità di questioni di legittimità costituzionale con potenziali effetti in malam partem - perché miranti a conseguire il ripristino nell'ordinamento di norme incriminatrici abrogate (*ex plurimis*, sentenze n. 330 del 1996 e n. 71 del 1983; ordinanze n. 413 del 2008, n. 175 del 2001 e n. 355 del 1997), la creazione di nuove norme penali o l'estensione del loro ambito applicativo a casi non previsti (o non più previsti) dal legislatore (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002; ordinanze n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007), o, ancora, l'aggravamento delle conseguenze sanzionatorie o della complessiva disciplina del reato (*ex multis*, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204 del 2009, n. 66 e n. 5 del 2009) - non può essere considerata come principio assoluto.

In particolare, il sindacato di questa Corte è stato ammesso laddove il legislatore introduca norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme - altrettanto irragionevolmente - un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006). In tal caso, «l'effetto in malam partem non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali; esso rappresenta, invece, una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria» (sentenza n. 394 del 2006).

Poiché il comma 1-bis dell'art. 459 cod. proc. pen., in questa sede censurato, ha introdotto un più favorevole trattamento sanzionatorio per i soli imputati giudicati mediante procedimento per decreto, di talché l'effetto in malam partem di un'eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni sollevate conseguirebbe all'automatica riespansione del regime generale di ragguglio tra pena detentiva e pena pecuniaria, previsto dall'art. 135 cod. pen., non sussistono ostacoli a un esame nel merito delle questioni in questa sede sollevate.

6.- Nel merito, le questioni non sono tuttavia fondate.

6.1.- Le ordinanze di rimessione prospettano una possibile lesione dell'art. 3 Cost., in relazione all'asserita irragionevole disparità di trattamento tra gli imputati giudicati con il procedimento per decreto penale, beneficiari del tasso di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria previsto dalla disposizione censurata, e gli imputati giudicati con il procedimento ordinario o con gli altri riti speciali, soggetti al tasso di conversione risultante dall'art. 135 cod. pen. (ovvero, ricorrendone i presupposti, dal combinato disposto di quest'ultima norma e dell'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale»).

In proposito, si deve anzitutto rammentare che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il legislatore gode di ampia discrezionalità, in materia di determinazione dei trattamenti sanzionatori (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016) così come di disciplina degli istituti processualpenalistici (*ex multis*, sentenza n. 236 del 2018), con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle opzioni prescelte.

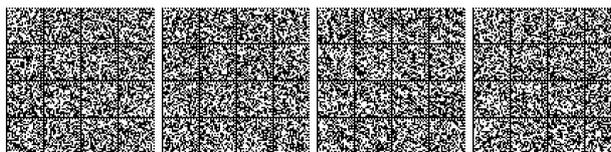
Un tale vizio non può ravvisarsi nella disposizione censurata.

Come emerge dai lavori preparatori della legge n. 103 del 2017, il cui art. 1, comma 53, ha introdotto il comma 1-bis dell'art. 459 cod. proc. pen., la riduzione - per effetto dell'introduzione di un criterio di ragguglio più favorevole tra pena detentiva e pena pecuniaria - dell'importo delle sanzioni irrogabili nel procedimento per decreto penale è stata concepita dal legislatore nell'ottica di incentivare il ricorso al rito speciale.

In effetti, l'innalzamento del tasso di conversione tra pena detentiva e pena pecuniaria - da 38 euro a 250 euro al giorno - ad opera della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) aveva determinato un disincentivo al ricorso, da parte della pubblica accusa, al procedimento per decreto penale di condanna in conseguenza dell'aumento esponenziale delle opposizioni ai decreti emessi, a loro volta legato all'eccessivo ammontare delle sanzioni pecuniarie irrogate sulla base di tale nuovo tasso di conversione. Numerose erano state, pertanto, le richieste di un intervento del legislatore, al fine di incentivare nuovamente il ricorso al rito in parola e alle conseguenti definizioni anticipate dei procedimenti penali, essenzialmente in chiave deflattiva del contenzioso penale.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 459 cod. proc. pen. in questa sede censurato - che consente di determinare entro una forbice piuttosto ampia (da 75 a 225 euro) il tasso di conversione giornaliero della pena detentiva in sede di decreto penale di condanna - costituisce per l'appunto la risposta del legislatore alle esigenze emerse nella prassi, calibrate sulle specificità del procedimento per decreto: un procedimento che scommette sulla possibilità che l'imputato accetti la pena irrogatagli al di fuori del contraddittorio, con conseguente prezioso risparmio di energie per la giurisdizione penale, in cambio - in genere - di un consistente sconto rispetto allo stesso minimo edittale della pena e - in ogni caso - a fronte della rinuncia alla pena detentiva da parte della pubblica accusa.

Tali considerazioni consentono pianamente di escludere la manifesta irragionevolezza della disciplina censurata, anche in rapporto alle diverse discipline dettate per la conversione delle pene detentive nell'ambito del rito ordinario o di altri riti speciali.



6.2.- All'evidenza è privo di fondamento l'ulteriore dubbio di conformità della disciplina censurata all'art. 3 Cost., sollevato dall'ordinanza di cui al r. o. n. 88 del 2018 sul presupposto che il comma 1-bis dell'art. 459 cod. proc. pen., nell'imporre al giudice di determinare la pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva tenendo conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare, determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento «fra i soggetti meno abbienti (giudicati più favorevolmente) ed i soggetti più abbienti (giudicati meno favorevolmente)».

Come correttamente sottolineato dall'Avvocatura generale dello Stato, la graduazione della sanzione pecuniaria a seconda delle condizioni economiche dell'imputato e del suo nucleo familiare, lungi dal risultare lesiva dell'art. 3 Cost., ne realizza precipuamente il fine di evitare un'impropria parificazione di situazioni e condizioni tra loro diverse. La considerazione delle condizioni economiche del reo nella determinazione della pena pecuniaria costituisce, a ben guardare, un naturale riflesso dello stesso principio costituzionale di eguaglianza, dal momento che l'impatto "esistenziale" di sanzioni pecuniarie di identico importo può essere in concreto assai diverso, secondo le differenti condizioni dell'autore; di talché proprio tali differenti condizioni economiche giustificano la commisurazione di sanzioni di diversa entità, pur a fronte di illeciti di pari gravità.

6.3. - Nemmeno risultano fondate le questioni sollevate dalle tre ordinanze di rimessione in relazione all'art. 27 Cost.

Non coglie nel segno, anzitutto, la censura mossa dall'ordinanza di cui al r. o. n. 88 del 2018, secondo cui contrasterebbe con il principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.) la necessità di considerare le condizioni economiche non solo dell'imputato, ma anche del suo nucleo familiare nella determinazione del tasso di conversione tra pene all'interno della forbice tra 75 e 225 euro. La prescrizione in parola risulta, infatti, funzionale a garantire proprio un maggior grado di individualizzazione della pena - principio, quest'ultimo, sotteso allo stesso imperativo costituzionale della "personalità" della responsabilità penale (sentenza n. 222 del 2018) -, essendo evidente, ad esempio, come l'impatto della sanzione pecuniaria sia diverso a seconda della sussistenza o meno di oneri di mantenimento di altri componenti del nucleo familiare privi di proprie risorse.

Tale esigenza di individualizzazione della pena sottesa alla disposizione censurata è, del resto, ulteriormente valorizzata dalla recente giurisprudenza di legittimità, secondo la quale il giudice è bensì vincolato alla misura della pena detentiva richiesta dal pubblico ministero, ma può discostarsi da tale richiesta quanto al tasso giornaliero utilizzato per la sua conversione in pena pecuniaria, ovviamente all'interno della forbice tra 75 e 225 euro individuata dal legislatore (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 29 marzo-21 maggio 2018, n. 22458; sezione sesta penale, sentenza 27 giugno-25 settembre 2018, n. 41596; sezione terza penale, sentenza 11 dicembre 2018-20 marzo 2019, n. 12272).

Né può essere accolta la censura prospettata dalle ordinanze di cui al r. o. n. 168 e n. 184 del 2018, secondo cui l'eccessiva tenuità del trattamento sanzionatorio risultante dall'applicazione del criterio di ragguglio tra pena detentiva e pena pecuniaria introdotto dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. pregiudicherebbe la finalità rieducativa della pena, prescritta dall'art. 27, terzo comma, Cost. Tale finalità risulta infatti costantemente evocata, nella giurisprudenza costituzionale, in relazione alla necessità che la pena non sia sproporzionata per eccesso rispetto alla gravità del fatto di reato (*ex multis*, sentenze n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018), e non certo a sostegno di pronunce il cui effetto sia quello di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto discrezionalmente dal legislatore.

6.4.- Infondato è, infine, il dubbio di costituzionalità della disciplina censurata sollevato, con riferimento all'art. 111 Cost., dall'ordinanza di cui al r. o. n. 88 del 2018.

A parere del rimettente, l'obbligo di considerare le condizioni economiche dell'imputato e del suo nucleo familiare ai fini della determinazione del tasso giornaliero di conversione comporterebbe per il giudice la necessità di compiere accertamenti incompatibili con la speditezza del procedimento per decreto penale, con conseguente lesione del canone della ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

In relazione a tale principio, la giurisprudenza costituzionale ha, tuttavia, ripetutamente affermato che - «alla luce dello stesso richiamo al connotato di "ragionevolezza", che compare nella formula costituzionale - possono arrecare un vulnus a quel principio solamente le norme "che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza" (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015, n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005)» (sentenza n. 12 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 91 del 2018).

Non è questo, all'evidenza, il caso della disposizione censurata. Il - contenuto - dispendio di attività istruttorie supplementari da parte del pubblico ministero relativamente alle condizioni economiche dell'imputato e del suo nucleo familiare (su cui si vedano Cass., n. 22458 e n. 41596 del 2018) risulta qui congruamente giustificato dall'evidente beneficio in termini di "personalizzazione" della risposta sanzionatoria assicurato dalla disposizione in esame: ciò che appare altresì funzionale a ridurre il rischio di opposizioni imperniate soltanto sull'incongruità della pena inflitta in relazione alle condizioni economiche del reo e del suo nucleo familiare.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1-bis, del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27 e 111 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Termini Imerese e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190155

N. 156

*Ordinanza 6 - 21 giugno 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Costruzione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili - Distanze minime degli impianti eolici dalle unità abitative e dagli insediamenti residenziali.**

- Legge della Regione Liguria 7 ottobre 2018, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio», art. 23.

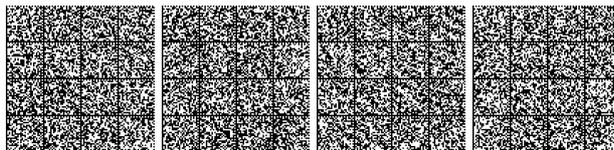
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO', Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Liguria 7 ottobre 2018, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'8-11 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2018, iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 9 ottobre 2018 (reg. ric. n. 70 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Liguria 7 ottobre 2018, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio»;

che la disposizione impugnata modifica l'art. 28 della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), rubricato «Autorizzazione unica per impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e infrastrutture lineari energetiche», introducendovi il comma 10-*bis*, secondo cui «[p]er gli impianti eolici deve essere rispettata per ciascun aerogeneratore una distanza minima non inferiore a 250 metri dalle unità abitative munite di abitabilità, regolarmente censite e una distanza dalle zone o ambiti nei quali sono presenti insediamenti residenziali previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, da determinarsi da parte del Comune con deliberazione del Consiglio comunale in funzione delle caratteristiche orografiche del territorio»;

che, secondo il ricorrente, tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e con i paragrafi 1.2. e 17. delle linee guida adottate con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili»;

che dall'insieme di queste previsioni si desumerebbe il principio secondo cui le Regioni «possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, ma, come affermato a più riprese [da questa Corte], esse non possono dettare disposizioni che prevedano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili»;

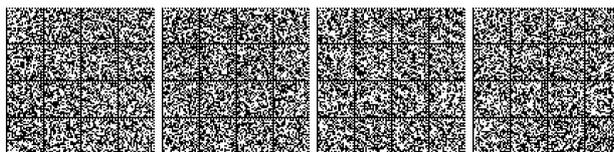
che, secondo il ricorrente, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel disciplinare il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, prevede che la costruzione e l'esercizio di tali impianti siano soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata, a seconda dei casi, dalla Regione, dalla Provincia delegata dalla Regione o direttamente dal Ministero dello sviluppo economico;

che il comma 10 dello stesso art. 12 attribuisce ad apposite linee guida l'obiettivo di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, specie di quelli eolici, nel paesaggio», consentendo alle Regioni «un limitato margine di intervento, al solo fine di individuare [...] aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti»;

che con le citate linee guida si sarebbe affermato il principio secondo cui «l'individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione [...] deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto», mentre non potrebbe riguardare «porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela»;

che, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», la giurisprudenza costituzionale avrebbe sancito l'esistenza del principio fondamentale - di derivazione europea - di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, in virtù del quale tutti i terreni sarebbero generalmente utilizzabili per l'installazione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e sarebbe pertanto impedito alle Regioni, in assenza di esigenze di tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, di introdurre divieti generalizzati d'installazione di tali impianti;

che non sarebbe, pertanto, possibile per le Regioni prescrivere «limiti generali, specie nella forma di distanze minime», ma soltanto individuare caso per caso le aree e i siti non idonei con un apposito procedimento amministrativo, di cui al paragrafo 17 delle linee guida, che garantisce «la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti



e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità», anche in attuazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost.;

che la Regione Liguria non si è costituita nel giudizio;

che, sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria, parte prima, n. 15 del 5 ottobre 2018 è stato pubblicato un avviso di rettifica avente ad oggetto la disposizione impugnata, nel quale si legge che «[i]l comma 1 dell'articolo 23 della legge regionale 7 agosto 2018, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 4 settembre, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio), pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 11 del 10 agosto 2018, Parte I, deve intendersi come sostitutivo del comma 8 dell'articolo 28 della legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), anziché aggiuntivo di un comma 10 bis al medesimo articolo 28»;

che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, con l'art. 48 della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), entrata in vigore il 1° gennaio 2019, la Regione ha integralmente abrogato l'impugnato art. 23 della legge reg. Liguria n. 15 del 2018;

che, con atto depositato in data 24 maggio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 20 maggio 2019;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha evidenziato, nell'atto di rinuncia, che, a seguito di comunicazione da parte della Regione, si è appreso della mancata applicazione, medio tempore, della disposizione censurata.

Considerato che vi è stata rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 61 e n. 4 del 2019, n. 244 e n. 205 del 2018).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

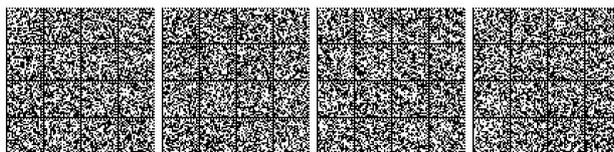
Nicolò ZANON, *Redattore*

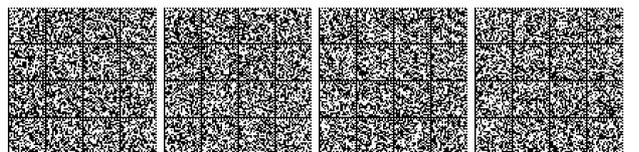
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 60

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2019*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Caccia - Norme della Regione Basilicata - Piani di abbattimento autorizzati dalla Regione - Avvalimento di personale dell'Arma dei Carabinieri Forestali.**

**Ambiente - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni sulla gestione dei fanghi di depurazione - Utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione delle acque reflue - Valori limite per la concentrazione di idrocarburi e fenoli.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Processi di controllo del territorio.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Prescrizioni relative alle distanze minime degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Proroga del termine per la presentazione della documentazione prevista dal piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) ai fini dell'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Condizioni per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW - Limiti massimi della produzione di energia da fonte rinnovabile.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Strutture socio-sanitarie - Autorizzazione dei contratti in corso con i gestori delle Strutture socio-sanitarie e dei Servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari.**

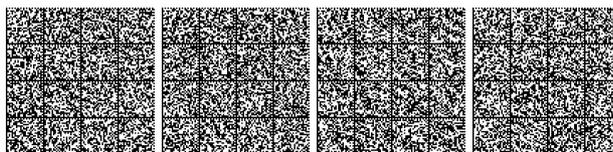
– Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), artt. 2, comma 7, 5, 8, 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27.

Ricorso *ex art. 127* Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80124030587), presso i cui uffici domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC: [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), nei confronti della Regione Basilicata, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 7, 5, 8, 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27 della legge regionale Basilicata n. 4 del 13 marzo 2019, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata», pubblicata nel B.U.R. n. 12 del 14 marzo 2019, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 8 maggio 2019.

Con la legge regionale n. 4 del 13 marzo 2019 indicata in epigrafe, che consta di ventinove articoli, la Regione Basilicata ha emanato «Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori di intervento».

Le norme indicate in epigrafe eccedono dalle competenze regionali e invadono competenze esclusive statali in materia di ordine pubblico e sicurezza, ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma 2, lettere *g*), *h*) e *s*) della Costituzione, oltre a contrastare con norme statali che costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute e produzione trasporto di energia, in violazione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

È, pertanto, avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Basilicata abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale come si confida di dimostrare con l'illustrazione dei seguenti



## MOTIVI

1. *L'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 4 del 13 marzo 2019 citata viola l'art. 117, comma 2, lettera g), della Costituzione.*

L'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2019 citata modifica l'art. 28, comma 2, della legge regionale n. 2 del 1995, come modificato dall'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 37/2018, in materia di controllo della fauna selvatica.

La disposizione risulta, quindi, così modificata: «La regione in caso di ravvisata inefficacia, verificata da parte dell'ISPRA, degli interventi ecologici di cui al comma 1, autorizza piani di abbattimento con modalità di intervento compatibili con le diverse caratteristiche ambientali e faunistiche delle aree interessate. Tali piani sono attuati dal corpo della Polizia provinciale, che potrà avvalersi del personale dell'Arma dei carabinieri forestali e della Polizia locale purché munito di licenza per l'esercizio venatorio. Per la realizzazione dei piani la regione può altresì autorizzare i proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani di abbattimento, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio».

La previgente normativa prevedeva che la regione, per la realizzazione dei piani di abbattimento dei cinghiali, potesse avvalersi «dei proprietari o dei conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani di abbattimento, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei comuni nonché delle guardie di cui all'art. 45, purché i soggetti in questione siano in possesso della licenza di caccia».

La norma regionale impugnata attribuisce, invece, alla Polizia provinciale la facoltà di avvalersi per i piani di abbattimento del personale dell'Arma dei carabinieri forestali istituiti con decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di Polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.».

Il Corpo di nuova istituzione svolge funzioni di Polizia e allo stesso sono attribuite funzioni anche in materia forestale, ma la norma regionale censurata attribuisce agli stessi nuovi compiti in relazione ad iniziative — piani di abbattimento — adottate dalla regione stessa.

Con la norma censurata, dunque, la regione, esorbitando dalle proprie attribuzioni, consente alla Polizia locale di utilizzare il personale specializzato dell'Arma dei carabinieri nel settore del patrimonio agro-forestale.

La norma presuppone una attribuzione di competenza regionale che rientra, invece, nella disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», riservata in via esclusiva alla legislazione statale, in base all'art. 117, comma 2, lettera g), della Costituzione, peraltro, ponendo, di fatto, il personale dell'Arma dei carabinieri del settore agro-alimentare in posizione servente rispetto alla Polizia provinciale che potrebbe impiegarlo per l'attuazione dei piani predisposti dalla regione.

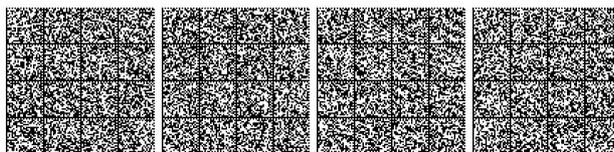
La disposizione regionale, pertanto, così come formulata, determina uno sconfinamento nell'ambito riservato alla competenza legislativa dello Stato nella materia «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» che l'art. 117, comma 2, lettera g), della Costituzione, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in quanto pone il personale di una Forza di Polizia, per definizione statale, al servizio della Polizia provinciale per il perseguimento di obiettivi individuati dalla regione.

Come affermato dalla Corte costituzionale, infatti, le regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale e non possono disciplinare unilateralmente, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali (sentenza n. 134 del 2004).

2. *L'art. 5 della legge regionale n. 4 del 13 marzo 2019 citata viola l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione all'art. 41 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni con la legge 16 novembre 2018, n. 130.*

L'art. 5, rubricato «Disposizioni sulla gestione dei fanghi di depurazione», al comma 1 prevede che «Sul territorio della Regione Basilicata, nelle more di una revisione organica della normativa di settore, ai fini dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di cui all'art. 2, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, vigono i limiti dell'allegato 113 del predetto decreto nonché, per la concentrazione di idrocarburi e fenoli, i valori limite sanciti dalla tabella 1, allegato 5, titolo V, parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

La norma nella sua attuale formulazione, ai fini dello spandimento dei fanghi di depurazione delle acque reflue in agricoltura, prevede, dunque, non soltanto il rispetto dei limiti di concentrazione dei metalli pesanti e degli altri param-



tri previsti dal vigente decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, ma introduce, per la concentrazione degli idrocarburi e dei fenoli, il rispetto dei valori limite di C.S.C. (Concentrazione soglia di contaminazione) nel suolo e nel sottosuolo stabiliti nella tabella 1, allegato 5, titolo V, parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Detti valori tabellari, previsti dal decreto legislativo n. 152 del 2006 citato, sono finalizzati alle verifiche analitiche di esame del suolo per la destinazione d'uso dei siti da bonificare e sono distinti in relazione dell'utilizzazione a seconda che si tratti di siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale ovvero siti ad uso commerciale e industriale. Si tratta, dunque, di valori elaborati in relazione ad una diversa tipologia di intervento ampiamente restrittivi e, pertanto, non richiamabili nella fattispecie relativa allo smaltimento di rifiuti mediante spandimento su terreni agricoli.

La norma regionale è costituzionalmente illegittima poiché richiama i valori tabellari di cui al decreto legislativo n. 152/2006 citato in modo non conferente per la mancata analogia tra le finalità di bonifica, per le quali detti valori costituiscono parametro, e le finalità di smaltimento dei rifiuti con spargimento in aree agricole.

I valori degli idrocarburi riscontrati nei fanghi di depurazione sono più elevati. In particolare il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, citato, recante le «Disposizioni urgenti per la Città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze», convertito con modificazioni con la legge 16 novembre 2018, n. 130, all'art. 41, rubricato «Disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi di depurazione», ha previsto specifiche disposizioni per taluni analiti non previsti nel decreto-legge n. 99/1992, tra cui proprio gli idrocarburi, introducendo un valore limite di 1000 mg/kg di sostanza secca per gli idrocarburi CI 0-C40, corrispondente a quanto indicato nella classificazione in base alla normativa eurolunitaria dei rifiuti come limite massimo per la determinazione dei rifiuti pericolosi.

La predetta disposizione regionale, pertanto, nell'introdurre il rispetto dei più restrittivi valori limite per gli idrocarburi e per i fenoli, come previsti per il suolo e per il sottosuolo dei siti da sottoporre a bonifica, oltre a porsi in conflitto con il parametro interposto statale costituito dal suddetto art. 41 del decreto-legge n. 109 del 2018 citato, che ha stabilito il valore limite da assumere per gli idrocarburi e per altri composti (IPA, PCB, diossine e furani, selenio, toluene), ha quale ulteriore conseguenza l'obbligo di dover conferire in discarica o presso gli impianti di incenerimento/coincenerimento i fanghi di depurazione delle acque reflue vista l'impossibilità del recupero in agricoltura, determinando un conseguente aggravio sulla filiera gestionale del rifiuto stesso.

La norma eccede, pertanto, dalla competenza regionale, poiché la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia «Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata in base all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis* sentenze n. 285 del 2013; n. 54 del 2012; n. 244 e n. 33 del 2011; n. 331 e n. 278 del 2010; n. 61 e n. 10 del 2009).

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurolunitario e statale, la norma regionale impugnata risulta in contrasto con il parametro costituzionale di cui al secondo comma, lettera s), dell'art. 117 della Costituzione, nel quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti (sentenza n. 249/2009, punto 11 del considerato in diritto) anche se la disciplina interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex multis* sentenze n. 67 del 2014; n. 285 del 2013; n. 54 del 2012; n. 244 del 2011; n. 225 e n. 164 del 2009; e n. 437 del 2008).

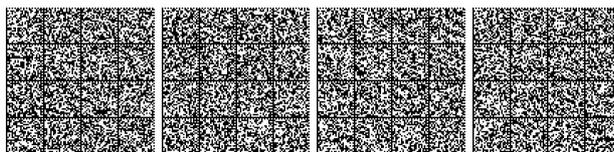
Tale disciplina, «in quanto appunto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009, *ibidem*), con la conseguenza che, avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti e agli ambiti materiali ad esse connessi, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 58 del 2015; n. 314 del 2009; n. 62 del 2008; e n. 378 del 2007).

3. L'art. 8 della legge regionale n. 4 del 13 marzo 2019 citata viola l'art. 117, comma 2, lettera h), della Costituzione.

L'art. 8, rubricato «Processi di controllo del territorio» dispone che:

«1. La Regione Basilicata, al fine di migliorare i processi di controllo del territorio e fornire maggiore sicurezza ai cittadini lucani, utilizza il Fondo unico autonomie locali di cui alla legge regionale 19 settembre 2018, n. 23.

2. I comuni interessati da ricorrenti e significativi episodi di attentati alla proprietà privata possono avvalersi dei fondi indicati al comma 1 della presente norma finalizzati a forme di vigilanza del territorio ad integrazione di quelle già in essere stipulando a tal fine apposite convenzioni con le imprese private di vigilanza.



3. La Regione Basilicata adotta apposito regolamento attuativo.».

La norma prevede, dunque, che la regione utilizzi il Fondo unico autonomie locali, di cui alla legge regionale 19 settembre 2018, n. 23, al fine di migliorare i processi di controllo del territorio e fornire maggiore sicurezza ai cittadini e che i comuni interessati da significativi e ricorrenti episodi di attentati alla proprietà privata possano avvalersi dei fondi citati finalizzati a forme di vigilanza del territorio, stipulando a tal fine apposite convenzioni con le imprese di privata vigilanza.

Così come formulata la norma per l'utilizzo della locuzione «Controllo del territorio» richiama l'attività di prevenzione dei reati tipica della funzione di pubblica sicurezza, attività, riservata allo Stato, primariamente diretta a tutelare beni fondamentali, come l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza di possessi e ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento (sentenza n. 407 del 2002).

Ai sensi dell'art. 17 della legge 26 marzo 2001, n. 128, che disciplina gli «Interventi legislativi in materia di sicurezza dei cittadini», il Ministro dell'Interno emana le direttive per la realizzazione a livello provinciale dei piani coordinati di controllo del territorio, attuati, in via prioritaria, dalle Forze di Polizia a competenza generale, Polizia di Stato e Arma dei carabinieri, sotto il coordinamento dell'Autorità di pubblica sicurezza ed ai quali la Polizia locale è chiamata a concorrere nell'ambito delle proprie competenze (comma 1, del predetto art. 17).

Ferma restando la competenza esclusiva, dello Stato nella materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, il legislatore, in attuazione dell'art. 118, comma 3, della Costituzione, con il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni con la legge 18 aprile 2017, n. 48, recante le «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città», ha introdotto misure volte alla realizzazione di un efficace coordinamento di azioni integrate dello Stato, delle regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali e di altri soggetti istituzionali, al fine del concorso, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità locali e per contrastare il degrado delle aree urbane.

A tale scopo, il legislatore nazionale ha individuato quali piani d'intervento la sicurezza integrata e la sicurezza urbana, definendo gli enti e i modelli nei quali si sviluppa la cooperazione tra i soggetti coinvolti nella gestione della sicurezza.

L'art. 8 della legge regionale eccede dalle competenze conferite alle regioni nell'ottica di una sicurezza integrata, sconfinando nella materia della tutela della sicurezza in senso stretto, di esclusiva competenza dello Stato *ex* art. 117, comma 2, lettera *h*), della Costituzione.

La materia «Ordine pubblico e sicurezza» comprende il settore dell'ordinamento riferito all'«adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico e tale materia è stata intesa in termini ampi rientrandovi le misure e le funzioni pubbliche preposte a tutelare i beni fondamentali e ogni altro bene che ha prioritaria importanza per l'ordinamento giuridico sociale (sentenze n. 33 del 2015; n. 118 del 2013; n. 35 del 2012; n. 129 del 2009; n. 50 del 2008; n. 105 del 2006; n. 313 del 2003; n. 290 del 2001; n. 218 del 1988).

La norma eccede dalle competenze attribuite alla regione nel prevedere la stipula di convenzioni tra i comuni e le imprese private di vigilanza per le finalità di vigilanza del territorio. La competenza degli istituti di vigilanza privata si risolve, infatti, esclusivamente nella sorveglianza di beni mobili e immobili, mentre è compito delle Forze di Polizia dello stato il controllo delle persone, essendo la tutela di quest'ultime compito solo ed esclusivo delle Forze di Polizia dello Stato.

La norma citata contrasta, pertanto, con l'art. 117, comma 2, lettera *h*), della Costituzione che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e sicurezza, della quale il controllo del territorio è espressione, generando interferenze potenziali con la disciplina statale della prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 325 del 2011).

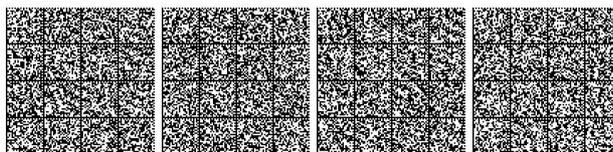
4. Gli articoli 9 e 10 della legge regionale n. 4 del 13 marzo 2019 citata violano l'art. 117, comma 3, della Costituzione in relazione all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e al paragrafo 1.2. delle linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti a fonte rinnovabile di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010.

L'art. 9, rubricato «Modifiche al paragrafo 1.2.1.4 dell'appendice A del P.I.E.A.R. approvato con legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1», dispone:

«1. Al paragrafo 1.2.1.4 «Requisiti di sicurezza» alla lettera *a-bis*) il numero «2,5» sostituito dal numero «2,0».».

L'art. 10, recante «Modifiche all'art. 38 della legge regionale 22 novembre 2018, n. 38», dispone:

«1. Al comma 1 dell'art. 38 alla lettera *d-ter*) le parole «e comunque non inferiore a 200 m<sup>2</sup>» sono sostituite dalle parole «e comunque non inferiore a 150 m<sup>2</sup>».».



Le predette norme che intervengono in materia di impianti di energia a fonte rinnovabile, nel modificare la precedente disciplina, pongono condizioni relative alla distanza degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade. Tali disposizioni presentano profili di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, comma 3, della Costituzione, per contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 citato, «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità» e con il paragrafo 1.2 delle linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti a fonte rinnovabile (decreto ministeriale 10 settembre 2010) che rinvia al paragrafo 17 per le modalità di individuazione delle aree non idonee.

Si ricorda che il legislatore statale attraverso la disciplina di autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ha introdotto principi che non tollerano eccezioni in quanto espressione della potestà legislativa concorrente in materia di energia di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione in materia di «Produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La norma regionale, nello stabilire in via generale senza istruttoria e valutazione in concreto, in sede procedimentale, di distanze minime non previste dalla normativa statale non garantisce il rispetto dei principi fissati dalla legislazione statale.

La fattispecie è analoga ad altre già portate all'esame della Corte (sentenze n. 13 del 2014 e n. 69 del 2018) che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di normative analoghe.

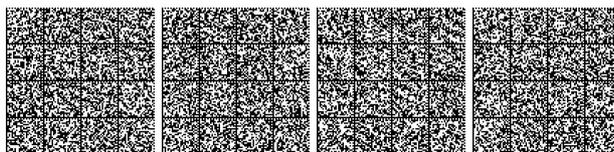
Già con la sentenza n. 380/2011 era stata affermata l'illegittimità costituzionale di disposizioni che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Con la sentenza n. 69/2018, richiamata la predetta sentenza n. 380/2011, è stato precisato che «il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (sentenze n. 13 del 2014 e n. 224 del 2012), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1 dalle linee guida, secondo cui «[...] l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione (...)» (punto 6 del considerato in diritto).

È nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora, e non da ultimo, con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 della Costituzione, ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 della Costituzione (sentenza n. 69 del 2018 citata punto 6.1 del considerato in diritto).

In definitiva viene in tal modo garantito il rispetto del principio di legalità — anch'esso desumibile dall'art. 97 della Costituzione — in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione. Difatti, a chiusura del sistema, vi è la possibilità di sottoporre le scelte compiute e le relative modalità di adozione al vaglio giurisdizionale.

Esula, pertanto, dalla competenza della regione la prescrizione di limiti generali, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile.

Viene in tal modo garantita l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 della Costituzione e il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 della Costituzione e il rispetto del principio di legalità — anch'esso desumibile dall'art. 97 della Costituzione — in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione. Difatti, a chiusura del sistema, vi è la possibilità di sottoporre le scelte compiute e le relative modalità di adozione al vaglio giurisdizionale.



La soluzione legislativa adottata dalla Regione Basilicata, nello stabilire in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto nella sede procedimentale dei siti di localizzazione, distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, non garantisce il rispetto di questi principi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

Le linee guida nazionali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010, all'allegato 4 (Impianti eolici: elementi per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio) prevedono in qualche caso le distanze ma poiché si tratta di possibili misure di mitigazione dell'impatto ambientale e non di condizioni preteritorie o prescrizioni generali.

La materia delle distanze non è contemplata nella normativa statale, se non nei limiti e nei termini contenuti nelle succitate linee guida, come enucleati dalla giurisprudenza costituzionale che ritiene che assurgano, in settori squisitamente tecnici, seppur integranti norme di natura regolamentare, al rango di normativa interposta, cui è affidato il compito di individuare appunto le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che, proprio perché frutto di conoscenze periferiche o addirittura estranee a quelle di carattere giuridico (le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale), mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo (sentenza n. 11 del 2014).

Le disposizioni regionali, dunque, presentano profili di incostituzionalità, in riferimento all'art. 117, comma 3, Cost., per contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 citato e con il paragrafo 1.2 delle linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti a fonte rinnovabile (decreto ministeriale 10 settembre 2010) che rinvia al paragrafo 17 per le modalità di individuazione delle aree non idonee.

5. L'art. 12 della legge regionale n. 4 del 13 marzo 2019 citata viola gli articoli 3, 97 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione all'art. 27-bis, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 12, rubricato «Modifiche all'art. 3-bis della legge regionale 26 aprile 2012, n. 8, e successive modificazioni ed integrazioni» dispone che «Dopo il comma 1 dell'art. 3-bis della legge regionale 26 aprile 2012, n. 8, introdotto dall'art. 34 della legge regionale 22 novembre 2018 aggiunge il seguente comma:

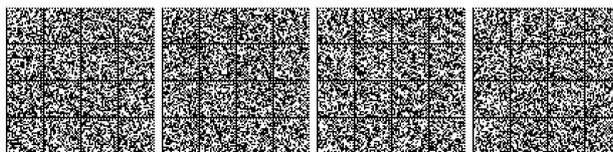
“1-bis. Il termine di novanta giorni previsto al comma 1 per la presentazione della documentazione prescritta dall'appendice A del P.I.E.A.R. per il rilascio dell'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 può essere prorogato per motivi indipendenti dalla volontà dell'istante, su richiesta di parte, per un periodo massimo di sessanta giorni.”».

La norma, dunque, stabilisce la proroga del termine per la presentazione della documentazione prevista dal Piano energetico regionale (P.I.E.A.R.) ai fini dell'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 citato per un periodo massimo di sessanta giorni. La proroga può essere riconosciuta, su istanza dell'interessato, solo quando il ritardo è dovuto a motivi indipendenti dalla volontà di quest'ultimo.

La predetta previsione, per i progetti assoggettati a Valutazione di impatto ambientale (VIA), non è conforme all'art. 27-bis, del decreto legislativo n. 152/2006, introdotto dall'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, rubricato «Provvedimento autorizzatorio unico regionale», che prevede, al comma 5, che «Su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a centottanta giorni.». La previsione regionale così formulata, oltre che porsi in contrasto con il suddetto parametro statale interposto, contrasta con l'esigenza di uniformità normativa sul territorio nazionale, in aperta antitesi con il parametro di ragionevolezza della legislazione desumibile dall'art. 3 della Costituzione nonché con il principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Nello stabilire un ulteriore termine di proroga del procedimento la norma regionale ne dilata la relativa durata, seppure per motivi indipendenti dalla volontà dell'istante a su richiesta dello stesso, immotivatamente aggravando in modo arbitrario il procedimento autorizzativo, così confliggendo con i canoni di efficacia, efficienza ed economicità che devono presiedere all'esercizio dell'azione amministrativa.

Sotto altro profilo la norma regionale *de qua* contrasta con il parametro costituzionale di cui al secondo comma, lettera s), dell'art. 117 della Costituzione, in quanto interviene nella materia «Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012; n. 244 e n. 33 del 2011; n. 331 e n. 278 del 2010; n. 61 e n. 10 del 2009), nella quale rientra la disciplina della VIA, nell'ambito della quale deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare, anche in attuazione degli obblighi comunitari, livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, imponendosi come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino.



La tutela dell'ambiente, peraltro, implica che l'intervento regionale previsto dalla legislazione statale «avvenga nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle sedi giurisdizionali (sentenza n. 173 del 2017 nonché in termini più generali sentenza n. 85 del 2013)» (sentenza 28 febbraio 2019, n. 28, punto 2.3 del considerata in diritto).

La norma impugnata introduce una modifica del procedimento che ne appesantisce la struttura oltre ad introdurre una differente disciplina della fattispecie nel territorio nazionale, mentre è obiettivo del legislatore statale in ambito procedimentale evitare la differenziazione dei procedimenti.

L'art. 12 citato viola, pertanto, gli articoli 3, 97 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in riferimento ai parametri statali interposti dianzi citati.

6. L'art. 13, commi 1 e 3, della legge regionale n. 4 del 13 marzo 2019 citata viola gli articoli 41 e 117, commi 1 e 3, della Costituzione in relazione all'art. 12, commi 4 e 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e le linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010.

6.1. L'art. 13, recante «Modifiche all'art. 11 della legge regionale 26 aprile 2012, n. 8» al comma 1 dispone che:

«1. Il comma 2 dall'art. 11 della legge regionale 26 aprile 2012, n. 8, è sostituito dal seguente:

“2. La disposizione di cui al comma 1, lettera b) si applica a condizione che l'istanza di autorizzazione soggetta a PAS rispetti i limiti e le condizioni stabiliti dall'art. 6.”».

Dalla complessiva lettura della norma, come modificata, ne deriva la previsione di ulteriori condizioni per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW perché gli stessi non concorrono al raggiungimento delle potenze installabili di cui alla parte III, paragrafo 1.2.3, tabella 1-4 del P.I.E.A.R.

Le ulteriori condizioni, attraverso una serie di rinvii ad altre disposizioni, sono indicate all'art. 32 della legge regionale n. 38 del 2018 (che ha modificato l'art. 6 della legge regionale n. 8/2012 citata). Tale disposizione va letta in relazione a quanto disposto al comma 3 che prevede: «Nelle more della adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della regione, ai fini del rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 i limiti massimi della produzione di energia da fonte rinnovabile stabiliti dalla tab. 1-4 del vigente P.I.E.A.R. approvato con legge regionale n. 1 del 19 gennaio 2010 sono aumentati per singola fonte rinnovabile in misura non superiore a due volte l'obiettivo stabilito per la fonte eolica e per la fonte solare di conversione fotovoltaica e termodinamica e in misura non superiore a 1,5 volte gli obiettivi stabiliti per le altre fonti rinnovabili in essa previste.».

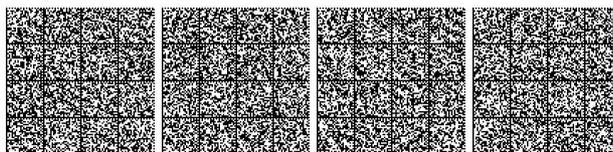
L'applicazione della richiamata normativa diminuisce il numero degli impianti da calcolare per verificare il rispetto dei limiti di potenza elettrica installabile in relazione alle diverse tipologie di fonte rinnovabile (comma 1) e, in via transitoria, stabilisce l'aumento della potenza installabile, differenziato sempre in base alla tipologia di fonte rinnovabile (comma 3).

In particolare, per quanto concerne il comma 1, il rinvio alle condizioni di cui al citato art. 32 della legge regionale n. 38 del 2018, che abroga e sostituisce l'art. 6 della legge regionale n. 8 del 26 aprile 2012, comporta che siano ribadite le censure di incostituzionalità dello stesso art. 32, già impugnato dal Governo (ricorso R.R. 7/2019).

L'art. 32 della legge regionale n. 38/2018 citato, infatti, ha previsto una distanza minima tra un impianto FER - Fonti di energia rinnovabili, e un altro, non prevista in alcuna norma di rango statale e, quindi, in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, in relazione alla materia oggetto di potestà legislativa concorrente «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con riferimento al parametro interposto statale costituito dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», e con il paragrafo 1.2 e 17.1 delle discendenti linee guida nazionali approvate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), recanti specifici indirizzi in merito alla individuazione delle aree non idonee.

Lo stesso art. 32, nel prevedere quale ulteriore condizione per l'installazione degli impianti la «disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a tre volte la superficie del generatore fotovoltaico, sul quale non potrà essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque tipo di fonte rinnovabile», contrasta con l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, citato che, per l'autorizzazione unica, cioè, per un regime abilitativo più complesso prevede al comma 4-bis «la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto».

Ciò comporta la violazione di un principio fondamentale della materia della massima diffusione degli impianti, con un aggravamento ingiustificato degli oneri a carico dell'operatore anche sotto il profilo del divieto di altre iniziative nell'area, per contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, e del paragrafo 1.2 delle linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti a fonte rinnovabile (decreto ministeriale 10 settembre 2010)



che rinvia al paragrafo 17 per le modalità di individuazione delle aree non idonee, rilevandosi, altresì, il contrasto con l'art. 41 della Costituzione sulla libertà di iniziativa economica privata e dell'art. 117, comma primo, della Costituzione (cfr. art. 1 del decreto legislativo n. 79/1999 che sancisce, in attuazione della direttiva 96/92/CE, la liberalizzazione del mercato elettrico, ivi compresa dell'attività di produzione di energia elettrica).

6.2. L'art. 13, comma 3, aggiunge il comma 7 all'art. 11 della legge regionale n. 8/2012 citata, disponendo che «Nelle more della adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della regione, ai fini del rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 i limiti massimi della produzione di energia da fonte rinnovabile stabiliti dalla tab. 1-4 del vigente P.I.E.A.R. approvato con legge regionale n. 1 del 19 gennaio 2010 sono aumentati per singola fonte rinnovabile in misura non superiore a due volte l'obiettivo stabilito per la fonte eolica e per la fonte solare di conversione fotovoltaica e termodinamica e in misura non superiore a 1,5 volte gli obiettivi stabiliti per le altre fonti rinnovabili in essa previste».

La norma esula, quindi, dalla competenza della regione. L'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, citato dispone che la produzione di energia elettrica (da qualunque fonte) è attività libera e non è pertanto condizionata dall'entità dei consumi in ambito regionale. Le linee guida statali, in coerenza con tale principio, prevedono che l'eventuale superamento di limitazioni programmatiche contenute nel Piano energetico regionale o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da FER non preclude comunque l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica (paragrafo 14.5). Il riferimento alle quote minime di incremento di energia da FER è stato introdotto nelle linee guida in relazione all'obiettivo nazionale del 17% di consumo finale lordo da FER al 2020, stabilito dalla direttiva europea 2009/28/CE sulla promozione delle fonti rinnovabili.

In base al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, è stato emanato il decreto ministeriale 15 marzo 2012 (cosiddetto Burden Sharing), che ha ripartito detto obiettivo fra le regioni, in considerazione del loro potenziale tecnico-economico e delle disponibilità di risorse energetiche locali. Le regioni perseguono i rispettivi obiettivi con l'utilizzo di FER ed interventi di efficienza energetica, la cui combinazione è rimessa alla loro discrezionalità. Sebbene la Regione Basilicata sia in linea con la traiettoria intermedia degli obiettivi fissati dal Burden Sharing, la fissazione di tetti di produzione di energia elettrica non deve in ogni caso rappresentare un ostacolo o la compressione della libertà di iniziativa economica in materia di produzione di energia elettrica di cui al citato art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 79/1999, che è di derivazione comunitaria (direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica).

I predetti limiti massimi di produzione per le singole fonti, che le regioni possono fissare, non possono inibire l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica o di altri titoli abilitativi la cui procedura è scandita da termini perentori.

Il decreto legislativo n. 387/2003 citato, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione della energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno», all'art. 12 detta una specifica disciplina per la razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzatorie che costituisce principio fondamentale della materia (sentenze n. 364 del 2006; n. 282 del 2009; e n. 124 del 2010) e che riserva la disciplina del procedimento autorizzatorio alla competenza legislativa statale a mente dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. L'art. 12 citato al comma 4 prevede il termine di perentorio di novanta giorni per la conclusione del procedimento.

In tale contesto è illegittima, perché invasiva della competenza legislativa statale, la previsione che consente alle regioni di introdurre una moratoria *ad libitum* in violazione del predetto termine perentorio per la conclusione del procedimento di autorizzazione.

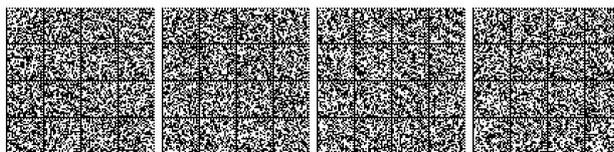
Si ritiene violato anche l'art. 117, comma 1, della Costituzione, che impone la conformità della legislazione regionale all'ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali, tra cui si segnalano, in particolare, quelli assunti dall'Italia e conseguenti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ratificato con legge 18 giugno 2002, n. 120, cosiddetto Protocollo di Kyoto.

È noto, infatti, il *favor* accordato alle fonti rinnovabili dagli accordi internazionali e dalle direttive comunitarie in materia (direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE, attuate nell'ordinamento italiano, rispettivamente, con i citati decreto legislativo n. 387/2003 e n. 28/2011).

Si ricorda che con direttiva 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili sono stati posti nuovi e più sfidanti obiettivi al 2030 e che l'Italia, con la proposta del Piano per l'energia e il clima (inviata alla Commissione europea a fine dicembre 2018), si è impegnata a raggiungere il 30% dei consumi di energia da fonte rinnovabile sul totale dei consumi energetici.

La norma impugnata viola, pertanto, l'art. 117, commi 1 e 3, della Costituzione.

7. L'art. 27 della legge regionale n. 4 del 13 marzo 2019 citata viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.



L'art. 27 (in origine art. 28, poi così rinumerato a seguito dell'avviso di rettifica pubblicato nel BUR regionale n. 14 del 21 marzo 2019), recante «Strutture socio sanitarie», dispone che «Al fine di garantire la continuità dei servizi sociali e socio-sanitari essenziali, nelle more del perfezionamento dell'*iter* procedurale in materia di autorizzazione di cui alla D.G.R. n. 424 del 17 maggio 2018 le aziende sanitarie locali ed i comuni sono autorizzati a proseguire i contratti in corso con i gestori delle strutture socio-sanitarie e dei servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari, già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria, sulla base della normativa previgente».

La norma regionale autorizza la prosecuzione dei contratti già in essere con i gestori delle strutture socio-sanitarie e dei servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari già autorizzate, nelle more del perfezionamento dell'*iter* procedurale in materia di autorizzazione di cui alla D.G.R. n. 424 del 17 maggio 2018. non subordinandola all'accreditamento istituzionale di cui all'art. 8-*quater* del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il rapporto di accreditamento si pone quale istituto intermedio tra la concessione e l'abilitazione tecnica nell'ambito del servizio pubblico essenziale che obbedisce non già a criteri di mercato, ma a necessità di pubblico interesse, quali l'erogazione di prestazioni sanitarie o assistenziali.

Tale rapporto impone al privato abilitato specifici obblighi di leale collaborazione. La norma regionale censurata esonerando la prosecuzione dei rapporti in essere all'accreditamento professionale eccede dalla competenza concorrente della regione in materia di tutela della salute.

Il detto accreditamento è condizione necessaria per poter stipulare gli accordi contrattuali previsti dall'art. 8-*quies* del medesimo decreto e, dunque, anche per consentirne la proroga, dovendosi ricordare che il decreto legislativo n. 502/1992 e successive modificazioni ed integrazioni detta principi fondamentali in materia di tutela della salute nell'alveo dei quali deve svolgersi la potestà legislativa della regione come esplicitamente previsto dall'art. 19, comma 1, il quale stabilisce che «Le disposizioni del presente decreto costituiscono principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione».

È, del resto, principio affermato che «la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private debba senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005)» (sentenza n. 292 del 2012 e, nello stesso senso, sentenza n. 260 del 2012). Ne consegue che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le scelte del legislatore regionale devono svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato (sentenze n. 162 del 2004 e n. 282 del 2002, ordinanza n. 323 del 2010) (sentenza n. 59 del 2015, punto 2.2 del considerato in diritto).

La norma regionale, pertanto, si pone in contrasto con le norme del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modificazioni ed integrazioni, e viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

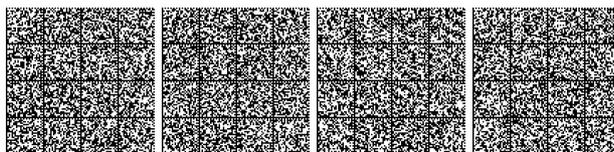
*P.Q.M.*

*Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 2, comma 7; 5, 8, 9, 10, 12, 13 commi 1 e 3; e 27 della legge regionale Basilicata n. 4 del 13 marzo 2019 indicata in epigrafe siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.*

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 8 maggio 2019.

Roma 13 maggio 2019

*Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI*



## N. 61

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 maggio 2019  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Misure per la riduzione delle liste d'attesa - Rideterminazione delle dotazioni organiche.**

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti), artt. 5, comma 4, e 9.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 97163520584), in persona del Presidente *pro tempore*, *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 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 della Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 13 del 28 marzo 2019, recante «Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - primi provvedimenti», pubblicata sul B.U.R. n. 36 del 1° aprile 2019.

La legge della Regione Puglia n. 13 del 28 marzo 2019, recante «Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - primi provvedimenti», presenta i seguenti profili d'illegittimità costituzionale, in relazione ai quali si formula la presente impugnativa ex art. 127 Cost., deliberata dal Consiglio dei Ministri in data 20 maggio 2019, rilevando quanto segue.

1) L'art. 5, comma 4, prevede che «Nel caso in cui il fondo previsto dall'art. 2 della legge 8 novembre 2012, n. 189 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) non risulti sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di attesa, il direttore generale attiva intese sindacali finalizzate a incrementare detto fondo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione».

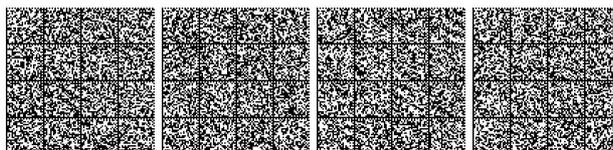
La trascritta norma regionale prevede, dunque, che, qualora il fondo che l'art. 2 del decreto legge n. 158 del 2012 destina alla riduzione dei tempi di attesa non risulti sufficiente a garantire tale finalità, il direttore generale possa attivare intese sindacali finalizzate a incrementare detto fondo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione, siffatta previsione contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Al riguardo si precisa che i fondi perequativi, menzionati dalla norma regionale in esame, sono previsti e regolamentati dalla vigente disciplina contrattuale, in base all'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale), che (in attuazione degli articoli 4, comma 11 e 15-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992 e dell'art. 9 del decreto legislativo n. 502/1992 «Riordino della disciplina in materia sanitaria») all'art. 5, comma 2, lettera e), indica «una percentuale pari al 5 per cento della massa dei proventi dell'attività libero-professionale, al netto delle quote a favore dell'azienda, quale fondo aziendale da destinare alla perequazione per quelle discipline mediche e veterinarie che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria; analogo fondo è costituito per le restanti categorie».

Pertanto il menzionato art. 2 del decreto-legge n. 158 del 2012 (riguardante l'attività libero-professionale intramuraria) prevede che le Aziende sanitarie, nell'ambito della definizione degli importi da corrispondere a cura dell'assistito per le prestazioni sanitarie, d'intesa con i dirigenti interessati, e previo accordo in sede di contrattazione integrativa aziendale, debbano tener conto, oltre che della quota già prevista dalla vigente disciplina contrattuale (comunque, come sopra descritto, non inferiore al 5 per cento della massa di tutti i proventi dell'attività libero-professionale definita in sede di contrattazione collettiva integrativa aziendale), anche di un'ulteriore quota pari al 5 per cento del compenso del libero professionista destinata ad interventi volti alla riduzione delle liste di attesa.

Da ciò consegue che la vigente normativa statale (art. 2 del decreto-legge n. 158 del 2012) sopra descritta vincola al fondo destinato alla riduzione dei tempi di attesa una quota ben definita e non anche quella destinata dal contratto collettivo al fondo di perequazione, che, invece, come sopra detto, occorre per finanziare (con una quota della tariffa per la prestazione sanitaria non inferiore al 5 per cento della massa di tutti i proventi dell'attività libero-professionale), la perequazione per le discipline mediche e veterinarie che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria.

La norma regionale in esame pertanto, disciplinando una materia riservata alla contrattazione collettiva, invade la materia dell'ordinamento civile, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.



La norma regionale è altresì censurabile, per il medesimo motivo, in quanto, prevedendo che per incrementare il fondo di cui all'art. 2 si proceda attraverso «intese», si pone anche sotto tale profilo in contrasto con il menzionato art. 2 del decreto-legge n. 158 del 2012 che richiede la previa contrattazione integrativa aziendale.

2) L'art. 9 dispone che i direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli IRCSS rideterminino le dotazioni organiche in funzione dell'accrescimento dell'efficienza e della realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, tenendo anche conto della necessità di procedere all'abbattimento delle liste d'attesa.

La disposizione regionale omette però di richiamare il rispetto dei limiti di spesa per il personale posti sia dall'art. 1, comma 584, della legge n. 190/2014, sia dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 cui sono assoggettati gli enti del Servizio sanitario nazionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

La norma regionale in esame, pertanto, non richiamando le disposizioni statali che vincolano le Regioni, in particolare quelle in piano di rientro, a rispettare il tetto di spesa per il personale, è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri ponendosi in contrasto con l'art. 81 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Le norme regionali sopra indicate vengono impugnate dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost.*

*Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi sopra esposti dell'art. 5, comma 4, e dell'art. 9 della legge della Regione Puglia n. 13 del 28 marzo 2019, recante «Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - primi provvedimenti».*

Roma, 21 maggio 2019

*L'Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI*

19C00168

N. 94

*Ordinanza del 1° marzo 2019 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Antares S.r.l., Cecchin S.r.l. e Comune di Castelfranco Veneto contro Pavan Veronica.*

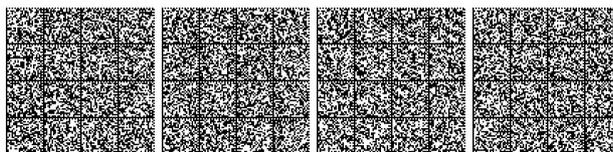
**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile - Ambito di applicazione - Riordino e rigenerazione del tessuto edilizio urbano - Ampliamenti e ricostruzioni di edifici esistenti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze di cui decreto ministeriale n. 1444 del 1968.**

- Legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), art. 9, comma 8-bis.

## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 395 del 2018, proposto da Antares S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Enrico Gaz, Stefano Gattamelata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Stefano Gattamelata in Roma, via di Monte Fiore, 22;



Contro Veronica Pavan, rappresentato e difeso dagli avvocati Aldo Laghi, Giulia Corona, Massimo Zaccheo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimo Zaccheo in Roma, viale di Villa Grazioli n. 29;

Nei confronti del Comune di Castelfranco Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Pierfrancesco Zen, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Daniele Vagnozzi in Roma, via Giunio Bazzoni n. 3;

Cecchin S.r.l., rappresentato e difeso dagli avvocati Emanuel Fogale, Renzo Cuonzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Renzo Cuonzo in Roma, via di Monte Fiore, 22;

sul ricorso numero di registro generale 485 del 2018, proposto da Comune di Castelfranco Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Pierfrancesco Zen, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Daniele Vagnozzi in Roma, via Giunio Bazzoni n. 3;

Contro Veronica Pavan, rappresentato e difeso dagli avvocati Aldo Laghi, Giulia Corona, Massimo Zaccheo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimo Zaccheo in Roma, viale di Villa Grazioli n. 29;

Nei confronti di Antares S.r.l., rappresentato e difeso dagli avvocati Enrico Gaz, Stefano Gattamelata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Stefano Gattamelata in Roma, via di Monte Fiore, 22;

Cecchin S.r.l., rappresentato e difeso dagli avvocati Emanuel Fogale, Renzo Cuonzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Renzo Cuonzo in Roma, via di Monte Fiore, 22;

Per la riforma entrambi i ricorsi, della stessa sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (sezione Seconda) n. 00944/2017, resa tra le parti, pubblicata mediante deposito in segreteria avvenuto il 24 ottobre 2017 e notificata dalla sig.ra Pavan Veronica al Comune di Castelfranco Veneto, con pec dell'8 novembre 2017, assunta al protocollo comunale n. 0049500 del 9 novembre 2017, con riferimento al capo con il quale accoglie i ricorsi promossi dall'odierna appellata «nella parte in cui il Comune di Castelfranco si è determinato erroneamente riguardo la verifica dell'altezza del costruendo edificio» e, pertanto, «ordina al Comune di Castelfranco di adottare i necessari provvedimenti di ripristino riguardo il rispetto dell'altezza».

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Veronica Pavan e di Comune di Castelfranco Veneto e di Cecchin S.r.l. e di Veronica Pavan e di Antares S.r.l. e di Cecchin S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2019 il cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Enrico Gaz, Giulia Corona, Renzo Cuonzo e Pierfrancesco Zen Enrico Gaz, Giulia Corona, Renzo Cuonzo e Pierfrancesco Zen;

#### *Rilevato in fatto*

Con il primo degli appelli di cui in epigrafe l'impresa Antares, odierna prima parte appellante, impugnava la sentenza n. 944 del 2017, nella parte in cui il Tribunale amministrativo regionale Veneto aveva accolto l'originario ricorso, tra i diversi proposti dall'odierna parte appellata Pavan avverso l'intervento edilizio avviato dalla stessa Antares, annullando i provvedimenti del Comune di Castelfranco Veneto in quanto la verifica della d.i.a. operata dal comune stesso non ha applicato i parametri di legge per quanto riguarda la verifica delle altezze.

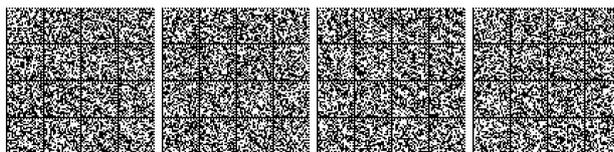
Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante formulava i seguenti motivi di appello:

erronea interpretazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 8-*bis*, l.r. 14/2009, come introdotto dal comma 13 dell'art. 10 l.r. Veneto n. 32 del 29 novembre 2013, in relazione all'art. 2-*bis* del testo unico dell'edilizia e all'art. 8 del decreto ministeriale lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

violazione degli articoli 111, sesto comma, Cost. e 3 cod. proc. amm. per omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione della decisione appellata, con particolare riguardo agli articoli 19 e 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La parte appellata si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello e riproponendo i motivi non esaminati o assorbiti.

Alla Camera di consiglio del 22 febbraio 2018 l'istanza cautelare veniva rinunciata in vista della trattazione del merito.



Con il secondo appello di cui in epigrafe la medesima sentenza veniva impugnata, nella stessa parte di accoglimento, dal Comune di Castelfranco Veneto che, nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, formulava i seguenti motivi di appello:

mancato pronunciamento su di un punto decisivo del *petitum* e violazione dell'art. 12 preleggi, in ordine alla corretta interpretazione dell'art. 9, comma 8-*bis*, della l.r. Veneto n. 14/2009;

carente motivazione in ordine all'asserita violazione della medesima norma regionale;

illegittimità nella parte in cui ritiene che il comune abbia violato i limiti di altezza di cui alla predetta norma, travisamento dei fatti e contraddittorietà.

Anche in tale giudizio la parte appellata si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto del gravame e riproponendo i motivi non esaminati o assorbiti.

Alla pubblica udienza del 14 febbraio 2019 le cause passavano in decisione.

### *Considerato in diritto*

1. Preliminarmente, va disposta la riunione degli appelli di cui in epigrafe, sia in quanto proposti avverso la medesima sentenza, a norma dell'art. 96, comma 1, cod. proc. amm., sia in considerazione della sussistenza di una evidente connessione, sia soggettiva che oggettiva, dei ricorsi: nella prima direzione, soggettiva, assume rilievo l'identità delle parti; nella seconda direzione, oggettiva, i gravami risultano avere ad oggetto il medesimo contesto immobiliare e la legittimità degli atti adottati dall'amministrazione comunale in ordine all'iniziativa edificatoria della società proprietaria, con particolare riferimento al vizio oggetto di accoglimento nel giudizio di prime cure in relazione al rispetto delle altezze, nei termini derivanti dalla norma regionale in questione (art. 9, comma 8-*bis*, della l.r. Veneto n. 14/2009).

2.1 Sempre in via preliminare, emergono i presupposti per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della norma regionale oggetto di applicazione e controversa nell'interpretazione fra le parti in causa.

2.2 I fatti di causa, che appaiono sostanzialmente incontrovertibili fra le parti, concernono un intervento di edilizia abitativa realizzato in Castelfranco Veneto dalla società Antares, con appalto dei lavori alla ditta Cecchin S.r.l., relativo ad un edificio residenziale degli anni cinquanta di cui è stata progettata la demolizione e ricostruzione accedendo alle facoltà premiali introdotte con la normativa regionale veneta relativa al cosiddetto «piano-casa» (l.r. nn. 14 del 2009, 13 del 2011 e 32 del 2013), compreso un ampliamento del fabbricato.

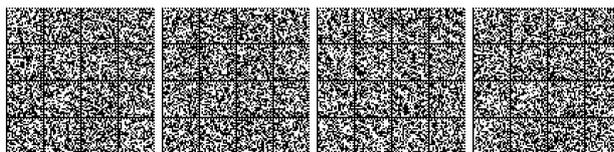
Con una serie di ricorsi proposti dalla odierna parte appellata, contitolare di confinante complesso condominiale, venivano impugnati gli atti adottati dal comune interessato in relazione al predetto intervento.

All'esito del giudizio di prime cure il Tribunale amministrativo regionale Veneto, riuniti i ricorsi, dichiarato inammissibile l'ultimo (in quanto avente ad oggetto un atto meramente confermativo) e respinti per il resto gli altri gravami, accoglieva *in parte qua* le domande di parte ricorrente, in specie annullando gli atti impugnati limitatamente alla parte in cui il Comune di Castelfranco si è determinato erroneamente riguardo la verifica dell'altezza del costruendo edificio. Ciò in accoglimento delle censure dedotte da parte ricorrente con riferimento alla corretta applicazione del comma 8-*bis* dell'art. 9 della legge regionale n. 14 del 2009; secondo il Tribunale amministrativo regionale tale norma, di riferimento per il caso di specie, non consente di considerare come edificio esistente l'edificio circostante più alto, come invece erroneamente imputato dai giudici di prime cure al Comune di Castelfranco.

2.3 Anche le censure dedotte coi vizi di appello, richiamati nella narrativa in fatto, si basano sulla contestata applicazione della norma regionale predetta, di cui occorre pertanto richiamare il tenore letterale: «Al fine di consentire il riordino e la rigenerazione del tessuto edilizio urbano già consolidato ed in coerenza con l'obiettivo prioritario di ridurre o annullare il consumo di suolo, anche mediante la creazione di nuovi spazi liberi, in attuazione dell'art. 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 gli ampliamenti e le ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C, realizzati ai sensi della presente legge, sono consentiti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e successive modificazioni, sino ad un massimo del 40 per cento dell'altezza dell'edificio esistente».

3.1 Ebbene, ritiene il Collegio che la previsione legislativa all'esame non si sottragga alla questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *l*) e comma 3, della Costituzione, quale di seguito rilevata d'ufficio ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953.

3.2 Si precisa, al riguardo, che la questione è senz'altro rilevante, non potendosi dubitare dell'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale attinenti a leggi di cui il giudice *a quo* debba fare diretta applicazione ai fini della decisione della causa in relazione al *thema decidendum* (e, nel giudizio d'appello, al *devolutum*). Ipotesi, questa, che esattamente ricorre nella



fattispecie, risultando con i motivi d'appello devoluti al presente grado questioni che non possono essere decise indipendentemente dall'applicazione della citata disposizione di legge regionale, posta da tutte le parti, pubblica e private, a fondamento sia dei provvedimenti adottati, sia delle tesi dedotte in giudizio in ordine all'ammissibilità o meno dell'intervento progettato.

3.2 In punto di non manifesta infondatezza, ritiene il Collegio che la citata disposizione, nella parte in cui consenta le deroghe alle disposizioni in materia di altezze previste dal noto decreto ministeriale n. 1444 cit. sia in contrasto con i principi della legislazione statale, dettati dallo stesso decreto ministeriale e dall'art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) e 3 Cost., in specie laddove non si prevede che le consentite deroghe debbano operare nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

3.3 Come noto, con l'introduzione dell'art. 2-bis del Trattato sull'Unione europea, da parte dell'art. 30, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, l'ordinamento ha sostanzialmente recepito l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le regioni e le province autonome, delle distanze legali e più in generale delle previsioni stabilite dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (cfr. ad es. sentenze nn. 185 del 2016 e 189 del 2016). La norma statuisce quanto segue: «Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

La deroga alla disciplina dei parametri in tema di densità, di altezze e di distanze, realizzata dagli strumenti urbanistici deve quindi ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati e sia fondata su previsioni planovolumetriche che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario (articoli 8, lettera b), nel caso di specie e 9, ultimo comma, del decreto ministeriale n. 1444 del 1968).

3.4 Alla luce delle considerazioni svolte, appare non coerente, rispetto alle indicazioni interpretative offerte dalla giurisprudenza costituzionale e ribadite dal disposto di cui all'art. 2-bis testo unico edilizia, il mancato riferimento della norma impugnata a quella tipologia di atti menzionati nel testo del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 richiamato, cui va riconosciuta la possibilità di derogare al regime delle altezze e delle distanze.

Inoltre, la stessa giurisprudenza costituzionale ha stabilito, con riferimento alle distanze sebbene con una considerazione che pare potersi estendere anche qui alle altezze stante l'analogia del testo del decreto ministeriale e la generalità della previsione letterale dell'art. 2-bis (ben più ampia della mera rubrica), che la deroga alle distanze minime potrà essere contenuta, oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione, in ogni strumento urbanistico equivalente sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi (sentenza n. 6 del 2013).

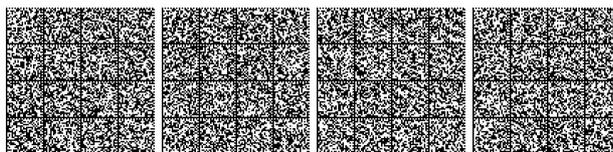
Ne consegue che devono ritenersi ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall'art. 2-bis del Trattato sull'Unione europea, in linea con l'interpretazione nel tempo tracciata da questa Corte (*ex multis*, sentenze nn. 231, 189, 185 e 178 del 2016 e n. 134 del 2014).

3.5 Peraltro, tali peculiari elementi presupposti della deroga non si rivengono del testo della norma regionale in contestazione.

Il riferimento agli ampliamenti ed alle ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C, nell'espressione utilizzata dal legislatore regionale veneto al comma 9-bis in oggetto, appare infatti in contrasto con lo stringente contenuto che dovrebbe assumere una previsione siffatta, risultando destinata a legittimare deroghe al di fuori di una adeguata pianificazione urbanistica.

L'assenza di precise indicazioni, in coerenza con quanto già evidenziato dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, non consente di attribuire agli interventi in questione un perimetro di azione necessariamente coerente con l'esigenza di garantire omogeneità di assetto a determinate zone del territorio; infatti, la dizione della norma si presta, sul piano semantico, a legittimare (come avvenuto nel caso di specie) anche interventi diretti a singoli edifici, in aperto contrasto con le indicazioni interpretative offerte in precedenza.

In tale ottica appare pertanto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma censurata, in quanto legittima deroghe alla disciplina delle altezze dei fabbricati al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, a fronte del principio contenuto nell'art. 2-bis cit., ed in violazione del limite dell'ordinamento civile assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.



3.6 In materia va altresì richiamata, a fini di completezza e di estensione dei principi predetti allo specifico tema delle altezze, la valenza generale del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 che, essendo stato emanato su delega dell'art. 41-*quinquies*, legge 17 agosto 1942, n. 1150, inserito dall'art. 17, legge 6 agosto 1967, n. 765, ha efficacia e valore di legge, sicché sono comunque inderogabili le sue disposizioni in tema di limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati (*cf.* ad es. Consiglio di Stato, sez. IV, 2 dicembre 2013, n. 5732). Le relative disposizioni in tema di distanze tra costruzioni non vincolano solo i comuni, tenuti ad adeguarvisi nell'approvazione di nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli esistenti, ma sono immediatamente operanti nei confronti dei proprietari frontisti; tale conclusione vale, analogamente, per le altezze, poiché scopo delle norme regolamentari concernenti l'altezza degli edifici non è soltanto la tutela dell'igiene pubblica, ma, insieme, quella del decoro e dell'indirizzo urbanistico dell'abitato (*cf.* in termini ad es. Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2002, n. 3931).

Analogamente la giurisprudenza è da tempo orientata in modo univoco ad affermare che il decreto ministeriale in questione (ascrivibile secondo una preminente teoria all'atipica categoria dei regolamenti delegati o liberi) ha efficacia di legge, cosicché le sue disposizioni, anche in tema di limiti inderogabili di altezza dei fabbricati, prevalgono sulle contrastanti previsioni dei regolamenti locali successivi, alle quali si sostituiscono per inserzione automatica, con conseguente loro diretta operatività nei rapporti tra privati (*cf.* a partire da Cass. ss.uu. 1° luglio 1997, n. 5889, nonché ad es. Cassazione, sez. II, 14 marzo 2012, n. 4076 e Cassazione, sez. un., 7 luglio 2011, n. 14953).

A fronte della riconosciuta valenza del decreto ministeriale n. 1444, confermata dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (*cf.* sentenze 114/2012, 282/2016, 185/2016, 178/2016, 41/2017), gli spazi di derogabilità appaiono ammissibili, in capo al legislatore regionale, nei limiti dettati dal legislatore statale, dotato di competenza in tema appunto di principi fondamentali in materia di governo del territorio; orbene, nel caso di specie il legislatore regionale appare aver oltrepassato detti limiti, nella parte in cui consente le indicate deroghe al di fuori dell'ammesso ambito di «definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

4. Sussistendo tutti i presupposti per sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione, quale sopra sollevata, deve essere devoluta alla Corte costituzionale, cui gli atti del presente giudizio vanno pertanto immediatamente trasmessi, previa sospensione del presente giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 8-bis, della legge regionale del Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), in riferimento all'art. 117, secondo comma lettera l) e terzo comma, della Costituzione, nei sensi e nei termini di cui al punto 3.2 della parte motiva della presente ordinanza.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale quale sopra sollevata.*

*Riserva alla sentenza definitiva ogni statuizione sulle spese di causa.*

*Dispone che la segreteria provveda:*

*alla trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*alla notificazione della presente ordinanza alla Presidenza della Giunta regionale del Veneto;*

*alla comunicazione della medesima ordinanza al Presidente del Consiglio regionale del Veneto ed alle parti costituite.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente ff;

Bernhard Lageder, consigliere;

Vincenzo Lopilato, consigliere;

Giordano Lamberti, consigliere;

Davide Ponte, consigliere, estensore.

*Il Presidente: SABATINO*

*L'estensore: PONTE*



n. 95

*Ordinanza del 5 febbraio 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto  
sul ricorso proposto da General Beton Italy S.r.l. contro Comune di Romano D'Ezzelino*

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Sostituzione della tabella A4, allegata alla legge regionale n. 61 del 1995, recante “Norme per l’assetto e l’uso del territorio” - Parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione relativo alla residenza - Determinazione della quota del costo di costruzione effettuata anteriormente all’entrata in vigore della legge n. 4 del 2015 - Successiva richiesta di conguaglio - Disciplina.**

- Legge Regione Veneto del 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), art. 2, comma 3.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 512 del 2017, proposto da General Beton Italy S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Neri, Valentino Peterle, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio Paolo Neri in Padova, Gall. G. Berchet n. 8;

Contro Comune di Romano d'Ezzelino, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Carla Gobetto, Federico Pagetta, Andrea Scuttari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Federico Pagetta in Padova, via G. Berchet, 11;

Per l’annullamento

e l’accertamento dell’insussistenza dell’obbligo della ricorrente di corrispondere il conguaglio del costo di costruzione indebitamente preteso dall’Amministrazione comunale in relazione al permesso di costruire n. 9238 del 2 luglio 2008 (per un importo di € 6.843,96) ed alla successiva voltura n. 9474 del 13 gennaio 2009 (per un importo di € 935,48);

e per il conseguente annullamento dell’atto di intimazione di pagamento prot. 3713 del 13 marzo 2017;

nonché di ogni altro atto comunque connesso per presupposizione e/o consequenzialità, ed in particolare, ove occorresse:

della nota prot. 05489 del 10 aprile 2017 a firma del Responsabile del settore III;

nonché per la condanna del Comune di Romano d'Ezzelino a restituire alla ricorrente la somma di € 935,48, indebitamente pagata da General Beton Italy s.r.l. a titolo di conguaglio (non dovuto) del costo di costruzione relativamente alla voltura n. 9474 del 13 gennaio 2009.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di Comune di Romano d'Ezzelino;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 11 ottobre 2018 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La società ricorrente, General Beton Italy s.r.l., deduce di aver acquistato, in data 30 ottobre 2008, dalla sig.ra Maria Antonia Zarpellon un fondo, sito nel Comune di Romano d'Ezzelino, in via Bassanese, censito al fg. 18, mapp. 131-1161.

Precedentemente, in data 2 luglio 2008, la sig.ra Zarpellon aveva chiesto ed ottenuto un permesso di costruire (n. 9238) per la realizzazione di un fabbricato plurifamiliare. Nel rilasciare il titolo, il comune aveva quantificato il contributo di costruzione nella somma complessiva di € 34.034,85, di cui € 29.472,21 a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ed € 4.562,64 a titolo di costo di costruzione.

La società deduce di essersi fatta carico del pagamento del suddetto importo e di aver corrisposto al Comune di Romano d'Ezzelino le somme richieste in data 5 novembre 2008.



Il successivo 13 gennaio 2009, la società otteneva, inoltre, la voltura del titolo edilizio, rilasciato con atto prot. 9474.

2. Con atto di rettifica del 4 dicembre 2014, il Comune di Romano d'Ezzelino ingiungeva alla società ricorrente di corrispondere a titolo di conguaglio del contributo commisurato al costo di costruzione, la somma complessiva di € 7.779,44, (di cui € 6.843,96 per l'originario permesso di costruire n. 9238 del 2 luglio 2008 ed € 935,48 per la successiva voltura n. 9474 del 13 gennaio 2009).

Nell'ingiunzione di pagamento il comune affermava che la richiesta trovava giustificazione in un errore di quantificazione commesso in sede di rilascio del titolo edilizio «riconducibile ad una errata applicazione della quota del costo di costruzione in quanto tale quota è stata erroneamente applicata nella misura del 2% e del 3% anziché del 5%, misura minima quest'ultima prevista dall'art. 16, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001».

3. La ricorrente, versava solo l'importo corrispondente al conguaglio per la voltura del titolo, pari ad € 935,48 e comunicava al Comune di non essere tenuta a pagare anche il conguaglio relativo al titolo originario.

Il Comune, con nota dell'11 marzo 2015, prendendo atto del pagamento solo parziale, reiterava la richiesta. Rispetto a tale nuova istanza la ricorrente restava inerte, poiché nelle more era entrata in vigore la legge regionale Veneto, 16 marzo 2015, n. 4 (recante «Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di Governo del territorio e di aree naturali protette regionali.») che, all'art. 2, comma 3, prevede che le determinazioni della quota di contributo afferente al costo di costruzione effettuate dai comuni sulla scorta di quanto previsto dall'art. 16, comma 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, «restino ferme» solo se avvenute contestualmente al rilascio del titolo edilizio «e non con una successiva richiesta di conguaglio».

All'ulteriore «atto di intimazione di pagamento» (prot. 3713), inviato dal comune in data 13 marzo 2017, la società rispondeva con una nota nella quale evidenziava l'illegittimità della pretesa alla luce dell'entrata in vigore della suddetta disposizione.

La pretesa del Comune, tuttavia, veniva ribadita con la nota del 10 aprile 2017.

4. Con il ricorso all'esame, la società ricorrente, deducendo la violazione dell'art. 2, comma 3 L.R. Veneto n. 4/2015, chiede: l'accertamento negativo del diritto del Comune di pretendere il conguaglio del costo di costruzione in relazione al permesso di costruire n. 9238 del 2 luglio 2008 (per un importo di € 6.843,96) ed alla successiva voltura n. 9474 del 13 gennaio 2009 (per un importo di € 935,48); l'annullamento dell'intimazione di pagamento prot. 3713 del 13 marzo 2017 e della nota prot. 05489 del 10 aprile 2017; la condanna del comune alla restituzione la somma di € 935,48, pagata da General Beton Italy s.r.l. a titolo di conguaglio del costo di costruzione per la voltura n. 9474 del 13 gennaio 2009.

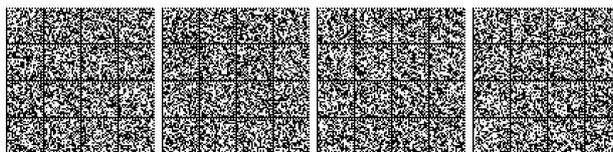
5. Si è costituito il Comune di Romano d'Ezzelino, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, ritenendo l'atto impugnato (nota prot. n. 3713 del 13 marzo 2017) meramente confermativo dell'ingiunzione notificata il 4 dicembre 2014, alla quale dovrebbe ricondursi l'effetto lesivo della sfera giuridica della società.

6. Nel merito, si è difeso evidenziando che il costo di costruzione, quale entrata paratributaria dei comuni è irrinunciabile e deve essere quantificato in base alla normativa vigente al momento del rilascio del titolo. Ebbene, il titolo originario è stato rilasciato quando era già in vigore l'art. 16, comma 9, D.P.R. n. 380/2001 e, ciononostante, il comune aveva erroneamente applicato le aliquote regionali previgenti. La richiesta di conguaglio da parte del comune era, pertanto, doverosa, ed è stata effettuata, per la prima volta, con l'intimazione di pagamento del 4 dicembre 2014, in data precedente all'entrata in vigore della L.R. Veneto n. 4/2015. Per tale ragione la legge Regionale n. 4/2015 non sarebbe applicabile alla fattispecie.

7. Inoltre, ha evidenziato che sia il permesso di costruire rilasciato alla sig.ra Zarpellon n. 9238 del 2 luglio 2008, sia la voltura in favore della General Beton (provvedimento del 13 gennaio 2009, prot. n. 9474), sia le varianti successivamente ottenute dalla società il 15 maggio 2009 ed il 16 agosto 2010, indicavano espressamente che il costo di costruzione era determinato «ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e salvo conguaglio», ragion per cui la ricorrente era ben conscia della possibilità che il *quantum debeatur* fosse modificato, così come era a conoscenza dei parametri normativi cui far riferimento per l'esatta quantificazione della quota di contributo dovuta, poiché il D.P.R. n. 380/2001 era espressamente richiamato nei titoli cui afferiva la richiesta di conguaglio.

8. Ha specificato, inoltre, che, in base all'interpretazione giurisprudenziale maggioritaria, l'art. 16, comma 9, D.P.R. n. 380/2001 è norma espressione di un principio generale e di immediata applicazione nel caso in cui le regioni non abbiano adeguato alla misura minima da essa prevista le aliquote previgenti.

Chiede, pertanto, che il ricorso sia dichiarato inammissibile o rigettato nel merito.



9. In vista dell'udienza pubblica le parti hanno presentato ulteriori scritti difensivi in cui hanno ribadito le rispettive posizioni.

10. Nella memoria di replica depositata dal Comune di Romano d'Ezzelino in data 19 settembre 2018, il medesimo ha chiesto che, in via subordinata, ove si ritenga applicabile alla fattispecie *de qua* l'art. 2, comma 3, L.R. Veneto, 16 marzo 2015, n. 4, sia sollevata questione di legittimità costituzionale della norma per violazione degli articoli 117, terzo comma, 119, secondo comma e 3 della Costituzione.

11. All'udienza dell'11 ottobre 2018 le parti hanno discusso la causa che è stata trattenuta in decisione.

12. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, L.R. Veneto, 16 marzo 2015, n. 4, nella parte in cui incide sulla pretesa creditoria dei comuni ad ottenere il pagamento della quota del costo di costruzione nella misura determinata ai sensi del comma 9, ultimo periodo, dell'art. 16, comma 9, decreto del Presidente della Repubblica 380/01, per violazione degli articoli 3, 5, 97, 114, 117 comma III; 118, comma I; 119, commi I, II e IV; 117, comma II, lettera l) della Costituzione.

13. Preliminarmente, al fine di evidenziare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale per la decisione dell'odierno ricorso, è necessario soffermarsi sull'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal comune resistente.

Il comune afferma, infatti, che la nota prot. n. 3713 del 13 marzo 2017, oggetto dell'odierna impugnazione, costituisca atto meramente confermativo dell'intimazione di pagamento notificata alla società ricorrente in data 4 dicembre 2014 e non impugnata, e che, pertanto, il ricorso sarebbe da ritenersi inammissibile per carenza di interesse, essendo stato impugnato un atto privo di efficacia immediatamente lesiva.

L'eccezione non è fondata. Essa presuppone la natura provvedimento ed autoritativa degli atti con i quali l'Amministrazione determina e liquida il contributo di costruzione e la loro conseguente impugnabilità entro il termine decadenziale previsto dall'art. 29 c.p.a. Solo partendo da tale premessa, infatti, potrebbe sostenersi che l'impugnazione di una diffida di pagamento successiva alla riliquidazione del contributo sia tardiva ed inammissibile.

L'assunto di partenza, tuttavia, è smentito dall'orientamento giurisprudenziale, ormai consolidato (*cf.* da ultimo, Cons. Stato, Ad. Plen., 30 agosto 2018, n. 12; *cf.*, altresì, *ex multis* Cons. Stato Sez. IV sentenza, 27 settembre 2017, n. 4515, Tribunale amministrativo regionale Veneto Venezia Sez. II sentenza, 13 maggio 2016, n. 479), dal quale il Collegio non rinviene ragioni per discostarsi, secondo cui le controversie in materia di determinazione della misura dei contributi edilizi non hanno natura impugnatoria, concernendo l'accertamento di una pretesa creditoria dell'Amministrazione, avente natura di prestazione patrimoniale imposta, non tributaria, di cui la legge integralmente predetermina presupposto e contenuti (così, Cons. Stato, Ad. Plen., 30 agosto 2018, n. 12: «la controversia in ordine alla spettanza e alla liquidazione del contributo per gli oneri di urbanizzazione, riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a norma dell'art. 16 della legge n. 10 del 1977 e, oggi, dell'art. 133, comma 1, lettera f), c.p.a., ha ad oggetto l'accertamento di un rapporto di credito a prescindere dall'esistenza di atti della pubblica amministrazione e non è soggetta alle regole delle azioni impugnatorie-annullatorie degli atti amministrativi e ai rispettivi termini di decadenza.»).

Tali controversie, pertanto, non soggiacciono al termine decadenziale previsto per le azioni di annullamento («le controversie in tema di determinazione della misura dei contributi edilizi concernono l'accertamento di diritti soggettivi che traggono origine direttamente da fonti normative, sicché sarebbero proponibili, a prescindere dall'impugnazione di provvedimenti dell'amministrazione, nel termine di prescrizione» Consiglio di Stato, sez. IV, 20 novembre 2012 n. 6033; Consiglio di Stato, sez. V, 4 maggio 1992, n. 360).

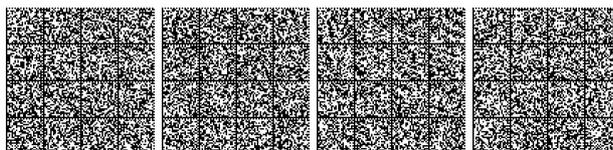
Pertanto la mancata impugnazione, entro il termine decadenziale previsto dall'art. 29 c.p.a. dell'atto di riliquidazione del contributo e richiesta di conguaglio notificato nel 2014, non incide sull'ammissibilità del giudizio con cui è contestata la suddetta pretesa creditoria, ciò anche ove l'azione proposta fosse di annullamento.

Nel caso di specie, peraltro, il ricorrente ha espressamente proposto — oltre all'azione impugnatoria — l'azione di accertamento negativo del credito vantato dall'Amministrazione comunale con le richieste di pagamento, sì che neppure si pone un problema di riqualificazione della pretesa azionata.

14. In merito alla rilevanza della questione ai fini del presente giudizio il Collegio osserva quanto segue.

14.1 Pacifici tra le parti i fatti, la decisione della controversia impone la soluzione di un'unica questione di diritto, ovvero l'applicabilità alla fattispecie della disposizione di cui all'art. 2, comma 3, L.R. Veneto, 16 marzo 2015, n. 4.

Il ricorrente, infatti, afferma che la pretesa del comune al pagamento del conguaglio sarebbe infondata, ostando al suo accoglimento l'entrata in vigore la L.R. Veneto, 16 marzo 2015, n. 4, il cui art. 2, comma 3, così recita: «3. Resta fermo quanto già determinato dal comune, in relazione alla quota del costo di costruzione, prima dell'entrata in vigore della presente legge in diretta attuazione del comma 9 dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio.».



14.2 La difesa del comune sostiene che la disposizione, non avendo efficacia retroattiva, non si applicherebbe alla fattispecie in esame, in cui la richiesta di conguaglio è stata inviata dall'Amministrazione, per la prima volta, il 4 dicembre 2014 (con intimazione ad eseguire il pagamento entro sessanta giorni), ossia in data anteriore al 4 aprile 2015, data di entrata in vigore della legge Regionale n. 4/2015 (pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Veneto del 20 marzo 2015, n. 27).

Ad avviso del Comune, il ricorrente, resosi inadempiente all'obbligo di corrispondere la somma dovuta a titolo di conguaglio entro i sessanta giorni dalla ricezione dell'intimazione, non potrebbe giovare della disposizione sopravvenuta.

14.3 Il Collegio ritiene che l'interpretazione della disposizione offerta dal comune non sia condivisibile e che la norma debba, invece, trovare applicazione anche nel presente giudizio.

Benchè la disposizione non si qualifichi espressamente come retroattiva, tuttavia, un'esegesi della medesima, condotta sulla scorta dei canoni ermeneutici letterale, teleologico e sistematico, pare deporre per l'applicabilità della stessa anche ai casi in cui la richiesta di conguaglio da parte dell'Amministrazione sia stata effettuata prima della sua entrata in vigore.

14.4 Giova premettere, al fine di illustrare le ragioni di quanto si afferma, la ricostruzione del quadro ordinamentale entro cui la norma si inserisce e della evoluzione giurisprudenziale che ne ha preceduto l'approvazione.

14.5 La disposizione in esame è contenuta all'interno del testo normativo con cui il legislatore regionale, a quasi dodici anni di distanza dall'entrata in vigore del Testo Unico dell'edilizia, ha dato attuazione al disposto di cui all'art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, definendo i criteri per il calcolo del contributo afferente al costo di costruzione, sulla base dei parametri previsti dalla disposizione di fonte statale.

L'art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 prevede che le regioni determinino i criteri per il calcolo di tale componente del contributo di costruzione e definisce i parametri a cui il legislatore regionale deve far riferimento: il contributo per il costo di costruzione deve costituire una quota del suddetto costo compresa tra il cinque ed il venti per cento, variabile in funzione delle caratteristiche, delle tipologie, della destinazione e dell'ubicazione delle costruzioni (art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001: «Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata, definiti dalle stesse regioni a norma della lettera g) del primo comma dell'art. 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Con lo stesso provvedimento le regioni identificano classi di edifici con caratteristiche superiori a quelle considerate nelle vigenti disposizioni di legge per l'edilizia agevolata, per le quali sono determinate maggiorazioni del detto costo di costruzione in misura non superiore al 50 per cento. Nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni, il costo di costruzione è adeguato annualmente, ed autonomamente, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Il contributo afferente al permesso di costruire comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione.»).

Il legislatore Veneto, ha dato attuazione all'art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, sostituendo con il comma 1 dell'art. 2, della legge regionale n. 4/2015 la tabella A4 della legge regionale n. 61 del 1985.

Al comma 2, ha, poi, previsto che i nuovi criteri si applichino anche «ai procedimenti in corso relativi ai permessi di costruire nei quali il comune non abbia ancora provveduto a determinare la quota del costo di costruzione».

Infine, al comma 3, ha stabilito che: «Resta fermo quanto già determinato dal comune, in relazione alla quota del costo di costruzione, prima dell'entrata in vigore della presente legge in diretta attuazione del comma 9 dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio».

La previgente tabella A4 della legge Regionale 27 giugno 1985, n. 61 («Norme per l'assetto e l'uso del territorio») prevedeva un'aliquota minima del 1,5%. La disposizione aveva dato attuazione all'art. 6, comma 3, della legge n. 10/1977 che, nel testo allora vigente (risultante dalle modifiche di cui all'art. 9, comma 6, decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94), senza prevedere un'aliquota minima, stabiliva che il contributo afferente al costo di costruzione fosse determinato in misura percentuale non superiore al 10%.

Pervero, successivamente, con l'art. 7, comma 2, legge 24 dicembre 1993, n. 537 (rimasto in vigore fino all'entrata in vigore del Testo unico dell'edilizia) il legislatore statale aveva già modificato il parametro, prevedendo che il contributo fosse determinato in una percentuale compresa tra il cinque ed il venti per cento del costo di costruzione, così riportandolo alla cornice prevista dalla formulazione originaria dell'art. 6, comma 3 legge 28 gennaio 1977, n. 10. Il legislatore Veneto, tuttavia, non aveva apportato modifiche alla tabella A4 della legge Regionale 27 giugno 1985, n. 61, rimasta in vigore nella sua originaria formulazione.



L'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (il 30 giugno 2003), avvenuta quasi contestualmente alla modifica del Titolo V della Costituzione, ad opera della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, ha imposto la verifica della conformità della legislazione regionale in materia edilizia alle norme di principio poste dal Testo unico, atteso che i suoi articoli 1 e 2 espressamente qualificano le norme di principio in esso contenute, come principi fondamentali della materia, entro cui le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente.

Anche nell'assetto dei rapporti tra Stato e regioni risultante dalla riforma costituzionale, infatti, la materia dell'edilizia è rimasta attratta alla potestà legislativa concorrente, essendo riconducibile – come ha confermato la Corte costituzionale (sentenze n. 303, 307, 362 del 2003, n. 196 del 2004) – alla materia «governo del territorio» contenuta nell'elenco di cui al comma III dell'art. 117 Cost.

La questione fu affrontata con una norma transitoria, l'art. 13 L.R. Veneto n. 16/2003, ma non risolta, poiché essa si limitava a prevedere che: «1. Fino all'entrata in vigore della legge regionale di riordino della disciplina edilizia trovano applicazione le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia” e successive modificazioni, nonché le disposizioni della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 “Norme per l'assetto e l'uso del territorio” e successive modificazioni, che regolano la materia dell'edilizia in maniera differente dal testo unico e non siano in contrasto con i principi fondamentali desumibili dal testo unico medesimo.».

Nel dibattito che la norma ha suscitato sull'individuazione, per i vari istituti, delle norme di fonte statale direttamente applicabili e di quelle della L.R. 27 giugno 1985, n. 61, non in contrasto con i principi fondamentali desumibili dal testo unico, si sono inserite diverse pronunce di questo Tribunale amministrativo regionale, che – per quanto rileva in questa sede – hanno affrontato la questione relativa alla diretta applicabilità sul territorio regionale della aliquota minima prevista dall'art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, sia in sede di determinazione del contributo all'atto del rilascio del titolo, sia con successive richieste di conguaglio.

Le pronunce (T.A.R. Veneto, Sez. II, 1° febbraio 2011, n. 181; Tribunale amministrativo regionale Veneto, Sez. II, 1° febbraio 2011, n. 189; Tribunale amministrativo regionale Veneto, Sez. II, 9 ottobre 2014, n. 1285; Tribunale amministrativo regionale Veneto, Sez. II, 16 luglio 2014, n. 1035) hanno risolto la questione affermando che la norma di cui all'art. 16, comma 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 «deve essere interpretata nel senso di disporre l'immediata applicazione della percentuale minima prevista, corrispondente al 5%, mentre resta nella discrezionalità delle regioni determinare in misura superiore detta percentuale, in relazione ai parametri individuati dal medesimo comma 9» e che «Tale interpretazione (...) risponde anche all'esigenza di assicurare un'uniformità nella determinazione del costo di costruzione su tutto il territorio nazionale, a prescindere dall'esercizio del potere normativo riconosciuto alle singole Regioni.» (cfr. Tribunale amministrativo regionale Veneto, Sez. II, 1° febbraio 2011, n. 181).

La soluzione interpretativa accolta dal Tribunale amministrativo regionale ha trovato conferma anche presso il Giudice amministrativo d'appello.

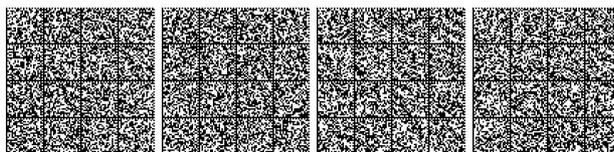
Il Consiglio di Stato, nella sentenza 21 dicembre 2016, n. 5402, pronunciandosi sul gravame proposto avverso la sentenza Tribunale amministrativo regionale Veneto, Sez. II, 16 luglio 2014, n. 1035, ha affermato che la norma statale, «nel fissare direttamente l'aliquota minima di legge è comunque inderogabile e ineludibile in base al principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 119, comma 2, Cost., serve altresì ad evitare gli effetti nocivi d'ogni inerzia del legislatore regionale, onde essa vige fintanto che la Regione non intervenga o a confermarla o a porne una superiore a quella minima, ossia a quella ritenuta congrua quale livello essenziale di prestazione imposta, ad evidenti fini perequativi del prelievo, per tutto il territorio della Repubblica».

Chiarito dalle suddette pronunce che l'importo del contributo andava quantificato facendo applicazione della norma statale, le amministrazioni comunali che avevano continuato ad applicare la normativa regionale hanno dato avvio alle azioni necessarie per ottenere il pagamento del maggiore importo dovuto in diretta attuazione della norma statale, mediante richieste di conguaglio.

Come emerge dal comunicato con il quale il Consiglio regionale ha dato notizia dell'approvazione della legge regionale di attuazione dell'art. 16, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, l'avvio di tali azioni ha indotto il legislatore regionale ad introdurre la previsione di cui all'art. 2, comma 3, sopra riportato.

Il Consiglio regionale ha, infatti, affermato che con l'intervento normativo in esame «non potranno esserci richieste di conguaglio successive all'atto del rilascio del permesso di costruire, cosa che alcuni comuni, per timore di possibili responsabilità contabili, stavano iniziando a fare».

14.6 Merita, inoltre, osservare che l'intervento normativo — oltre al problema interpretativo relativo alla disciplina applicabile nelle more dell'adeguamento della legislazione regionale a quella statale di principio — incrocia l'ulteriore dibattuta tematica — che solo di recente ha trovato compiuta soluzione — sulla natura degli atti di determinazione e liquidazione del contributo di costruzione, nonché sulla ammissibilità ed i presupposti della loro modificazione.



Prima che si esprimesse l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza 11 luglio 2018 n. 12, le differenziate posizioni della giurisprudenza si erano polarizzate su tre impostazioni interpretative.

Secondo una prima tesi, la determinazione del contributo darebbe luogo ad un rapporto paritetico che, seppur azionabile da ambo le parti nel rispetto del termine prescrizione ordinario di dieci anni, si cristallizzerebbe nel quantum al momento del rilascio del titolo edilizio, ostando a successive sue modifiche la disciplina dell'errore riconoscibile prevista dall'art. 1431 del codice civile. L'errore nella quantificazione costituirebbe una vicenda tutta interna al dichiarante che, per tale ragione, non potrebbe essere posto a fondamento di alcuna modifica in peius del contenuto dell'obbligazione così come originariamente definito.

Una seconda tesi, muovendo anch'essa dalla natura paritetica del rapporto, perveniva all'opposta conseguenza della sua libera rettificabilità entro il termine di prescrizione decennale, perché, per un verso, non venendo in rilievo atti autoritativi, il procedimento sarebbe svincolato dal rispetto delle condizioni di esercizio dell'autotutela amministrativa e, per altro verso, essendo l'obbligazione definita da rigidi parametri regolamentari o tabellari, la sua quantificazione secondo il contenuto legale costituirebbe per l'Amministrazione un atto dovuto.

Terza e più recente impostazione, muove dalla natura pubblicistica del rapporto nascente dalla determinazione del contributo, per affermare la conseguente applicabilità, in astratto, delle regole dell'autotutela amministrativa.

Il legislatore regionale, con la disposizione in esame — nella quale prevede di «tener ferme» le sole determinazioni con cui si è fatta diretta applicazione dell'art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 che siano avvenute contestualmente al rilascio del permesso di costruire e non con successivi conguagli — ha espresso una chiara opzione per la prima delle tesi richiamate, codificandone gli esiti.

Ha, infatti, escluso per espressa disposizione di legge l'ammissibilità del conguaglio che miri a recuperare l'importo del contributo nella misura minima prevista dalla legislazione statale, con il chiaro intento di evitare che i comuni potessero accedere ad altre possibili opzioni interpretative della disciplina degli atti di determinazione e liquidazione del contributo di costruzione.

14.7 Tenendo conto del contesto nel quale è maturata la previsione in esame, l'art. 2, comma 3, L.R. Veneto 16 marzo 2015, n. 4 appare più chiaro nel suo contenuto dispositivo.

14.8 Il tenore letterale della disposizione sembra sovvertire gli esiti dell'elaborazione giurisprudenziale circa l'assetto dei rapporti tra norma statale e norma regionale nella materia della determinazione del contributo afferente al costo di costruzione.

Infatti, quasi che a prevalere dovesse essere la disposizione di fonte regionale, si afferma che «resta fermo» quanto determinato in diretta applicazione dell'art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, ma soltanto se tale determinazione sia stata effettuata contestualmente al rilascio del titolo («Resta fermo quanto già determinato dal comune (...) in diretta attuazione del comma 9 dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio»).

Quale che sia il presupposto in forza del quale il legislatore si sia determinato ad esprimersi in tale forma, comunque, al contenuto dispositivo della norma sembra doversi attribuire portata retroattiva.

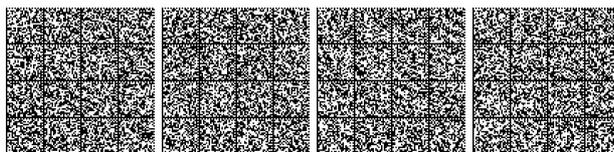
La disposizione sembra, infatti, chiara nel consentire ai comuni di chiedere e di riscuotere soltanto gli importi del contributo quantificati in base alla norma statale contestualmente al rilascio del titolo, inibendo la riscossione del conguaglio anche ove la relativa richiesta sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della L.R. Veneto n. 4/2015.

Infatti, atteso che la norma si inserisce all'interno del testo normativo di fonte regionale che ha dato attuazione all'art. 16, comma 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, essa non può applicarsi alle determinazioni del contributo successive all'entrata in vigore della norma stessa, per le quali si applicheranno le nuove aliquote.

Essa si rivolge, quindi alle «determinazioni» già avvenute (quindi ai titoli già rilasciati) per affermare che quelle effettuate dando diretta attuazione all'art. 16, comma 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, restano ferme — e quindi potranno essere fatte valere e portate ad esecuzione — solo se contestuali al rilascio del titolo.

Il contenuto precettivo della disposizione appare integralmente definito in tale parte del comma: esso determina compiutamente sia la sorte delle «determinazioni» effettuate sulla scorta dell'art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (che «restano ferme»), sia di quelle effettuate sulla scorta della legislazione regionale (che non potranno essere integrate).

Il riferimento alle «successive richieste di conguaglio», appare una semplice specificazione di un concetto già compiutamente espresso con la locuzione che la precede e, pertanto, non sembra potersi valorizzare al fine di affermare che l'impedimento alla riscossione derivante dalla disposizione riguardi soltanto le richieste di conguaglio successive alla sua entrata in vigore.



Il tenore precettivo della disposizione – che consente di far valere solo le determinazioni direttamente attuative della norma statale effettuate contestualmente al rilascio del titolo – resterebbe, infatti, intatto anche in assenza di tale specificazione.

D'altronde una diversa soluzione interpretativa – che la difesa del comune ha proposto nei suoi scritti difensivi – appare incompatibile con la natura non autoritativa riconosciuta agli atti di determinazione del contributo ed a quelli con i quali tale determinazione venga modificata.

Solo attribuendo ad essi natura provvedimentoale, potrebbe distinguersi tra la sorte delle richieste di conguaglio inviate prima e dopo l'entrata in vigore della norma.

Poiché, però, è stato ormai chiarito che tali atti hanno natura paritetica e costituiscono atti di esercizio di un diritto di credito, la norma viene ad incidere sui rapporti obbligatori che sono sorti, *ex lege*, per effetto del rilascio del titolo, e quindi appare, nel suo contenuto dispositivo, volta ad impedire le azioni necessarie alla riscossione anche delle richieste di conguaglio precedenti alla sua entrata in vigore.

Da tutto quanto sopra, emerge la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma nel presente giudizio.

15. Deve, inoltre, premettersi, sempre in punto di rilevanza, che la norma non appare suscettibile di alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, atteso che essa esclude espressamente l'applicazione della disposizione di principio di fonte statale per i rapporti conseguenti alle determinazioni e liquidazioni del contributo che siano state erroneamente effettuate sulla scorta dei parametri previsti dalla previgente tabella A4 della legge regionale n. 61/85, impedendo, così — in violazione degli articoli 3, 5, 117, II comma, lettera *l*) e III comma, 118, I comma, 119, I, II e IV comma, Cost. — l'applicazione diretta della norma di principio dettata dal legislatore statale in materia di legislazione concorrente a tutela di esigenze unitarie di prelievo e violando l'autonomia di entrata e di spesa dei comuni.

La difesa del Comune, peraltro, nell'evidenziare il contrasto della disposizione con la «norma cornice», di cui all'art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 ed invocare per tale ragione un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, non propone alcuna soluzione ermeneutica diversa dalla mera disapplicazione della norma regionale, che non trova cittadinanza nell'ordinamento e che contrasterebbe con la equiordinazione della funzione legislativa statale e regionale prevista e tutelata dall'art. 117, I comma, Cost.

Né costituirebbe un'interpretazione costituzionalmente orientata quella volta ad escludere l'applicazione della norma per le richieste di conguaglio anteriori all'entrata in vigore della disposizione. Non si tratterebbe, infatti, di un'interpretazione che, tra i possibili significati del testo normativo, accolga quello conforme alle disposizioni di rango costituzionale, ma solo di un'interpretazione che mira a limitare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale alle richieste di conguaglio successive all'entrata in vigore della disposizione.

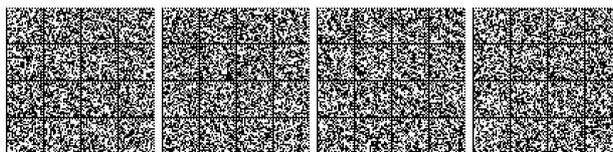
Si è già detto, comunque, che tale interpretazione non è praticabile, alla luce della formulazione della norma e dello scopo avuto di mira dal legislatore.

16. Così ricostruita la genesi e la portata applicativa della disposizione, per come risulta dalla sua interpretazione letterale e teleologica, il Collegio dubita della compatibilità della norma che da essa si ricava con gli articoli 3, 5, 117, III comma, 119 I, II e IV comma, della Costituzione.

16.1 Il legislatore regionale con l'art 2, comma 3 legge regionale n. 4/2015, affermando che restano ferme solo le determinazioni del contributo effettuate in base dell'art. 16, comma 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 contestualmente al rilascio del titolo edilizio — ed escludendo, per tale via, che la pretesa ad ottenere il pagamento del contributo nella misura minima del 5% previsto dalla legge Statale possa farsi valere dai comuni con una successiva richiesta di conguaglio - ha esercitato la propria potestà legislativa in violazione della norma di principio contenuta nell'art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, così violando l'art. 117, III comma, ultimo periodo, che riserva al legislatore statale la determinazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente.

Il legislatore regionale, infatti, ha disciplinato i rapporti ancora pendenti – tra le amministrazioni comunali e i cittadini – sorti nel periodo antecedente alla sua entrata in vigore sottraendo all'applicazione della norma statale quei rapporti in cui, all'atto del rilascio del titolo, l'Amministrazione erroneamente avesse ommesso di dare applicazione della norma statale di principio, rifacendosi, invece, alle tabelle previste dalla legislazione regionale (la tabella A4 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61).

16.2 La natura di norma di principio dell'art. 16, comma 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, nella parte in cui definisce i limiti minimo e massimo di incidenza percentuale sul costo di costruzione della relativa componente del contributo, la sua non derogabilità dal legislatore regionale e l'immediata applicabilità della stessa da parte dei comuni, anche in assenza della normativa regionale di adeguamento, è stata più volte ribadita dalla giurisprudenza amministrativa di questo Tribunale amministrativo regionale e del Consiglio di Stato.



Nella sentenza del Tribunale amministrativo regionale Veneto, Sez. II, 1° febbraio 2011, n. 181, si legge: «La richiamata disposizione, nel disciplinare le modalità di calcolo del costo di costruzione, prevede che una quota dello stesso, variabile dal 5% al 20%, sia determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione e ubicazione. In applicazione dei criteri ermeneutici letterale e teleologico, ad avviso del Collegio, la detta disposizione deve essere interpretata nel senso di disporre l'immediata applicazione della percentuale minima prevista, corrispondente al 5%, mentre resta nella discrezionalità delle regioni determinare in misura superiore detta percentuale, in relazione ai parametri individuati dal medesimo comma 9.

3.5. Tale interpretazione, peraltro, risponde anche all'esigenza di assicurare un'uniformità nella determinazione del costo di costruzione su tutto il territorio nazionale, a prescindere dall'esercizio del potere normativo riconosciuto alle singole regioni. La suddetta disposizione, dunque, non reca alcuna disciplina transitoria, dovendo trovare immediata applicazione.

La disposizione in esame, più specificamente, distingue i meccanismi di determinazione del costo di costruzione dalle modalità di adeguamento automatico di detto costo; solo in relazione a queste ultime, infatti, si prevede un'applicazione degli indici ISTAT «nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni». Da ciò si trae, dunque, ulteriore conferma dell'immediata applicabilità della richiamata disposizione nella parte riferita alla percentuale del 5%, ai fini della determinazione del costo di costruzione in sé considerato.»

Il Consiglio di Stato, Sez. I, nel parere del 3 dicembre 2014, n. 3819 reso in seno al ricorso straordinario al Capo dello Stato affare n. 213/13, ha affermato che, poiché viene in rilievo una materia di competenza legislativa concorrente: «le leggi regionali possono essere emanate nell'ambito dei principi fissati dalle leggi dello Stato» mentre «è evidente che le regioni non hanno il potere di derogare ai minimi stabiliti nell'art. 16 della decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 per quanto attiene l'applicazione delle percentuali da applicare per il calcolo e la definizione dei contributi afferente al permesso di costruire. Quindi, l'art. 16 deve essere interpretato nel senso che la percentuale minima, corrispondente al 5%, deve essere applicata a partire dall'entrata in vigore delle legge statale, restando nella discrezionalità delle Regioni determinare in misura superiore detta percentuale, in relazione ai parametri individuati dal medesimo comma 9 dell'art. 16.»

Tali affermazioni sono riprese dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato nella sentenza del 21 dicembre 2016, n. 5402, che ancora specifica: «per contro e sebbene alle regioni spetti la disciplina di dettaglio pure in soggetta materia, al più la diretta applicazione comunale della norma statale, che nel fissare direttamente l'aliquota minima di legge è comunque inderogabile e ineludibile in base al principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 119, comma 2, Cost., serve altresì ad evitare gli effetti nocivi d'ogni inerzia del legislatore regionale, onde essa vige fintanto che la regione non intervenga o a confermarla o a porne una superiore a quella minima, ossia a quella ritenuta congrua quale livello essenziale di prestazione imposta, ad evidenti fini perequativi del prelievo, per tutto il territorio della Repubblica».

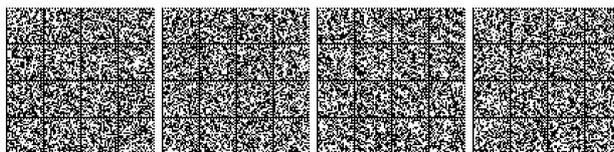
È opinione del Collegio che la ricostruzione operata dalla giurisprudenza vada confermata, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia.

16.3 L'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, nel dettare i criteri di determinazione del contributo di costruzione contribuisce a definire il contenuto dell'onere economico gravante sul soggetto che intenda esercitare lo *ius aedificandi*, così concorrendo a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio di onerosità del permesso di costruire.

La Corte costituzionale, a più riprese, ha affermato che costituiscono principi fondamentali della materia di competenza concorrente «governo del territorio» (e prima della riforma del Titolo V della Costituzione, della materia «urbanistica») le norme che concernono l'onerosità del permesso di costruire, nonchè le deroghe ed eccezioni al relativo principio.

Nella sentenza n. 1033 del 1988, la Consulta, chiamata ad esprimersi sulla compatibilità con le norme di attuazione dello Statuto della Regione Sicilia (Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3), degli articoli 7 e 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 (convertito nella legge 25 marzo 1982, n. 94), con cui il legislatore statale aveva previsto talune ipotesi di deroga all'obbligo del pagamento del contributo di costruzione e ipotesi di riduzione del contributo, ha evidenziato che rientrano nell'ambito delle disposizioni di principio non soltanto quelle che definiscono l'onerosità dell'attività edilizia, ma anche quelle che, incidendo su tale principio, «concorrono a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo», in quanto ad esso «legate da un rapporto di coesistenzialità o di integrazione necessaria».

Sulla scorta di tali argomentazioni la Corte costituzionale ha riconosciuto la natura di norme di principio alle disposizioni contenenti deroghe o riduzioni dell'importo ordinariamente previsto del contributo di costruzione.



Le medesime argomentazioni sono state ribadite, più di recente, nell'attuale quadro costituzionale di riparto della potestà legislativa, nella sentenza del 3 novembre 2016, n. 231, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo trattino della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, con cui si prevedeva l'esonero dal contributo di costruzione per due categorie di interventi che, in base alla legge statale, avrebbero dovuto essere assoggettate a contribuzione.

In tale occasione la Corte, richiamando il precedente del 1988, ha nuovamente affermato che: «L'onerosità del titolo abilitativo «riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica “governo del territorio”» (sentenza n. 303 del 2003), e anche le deroghe al principio (elencate all'art. 17 del *TUE*), in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesenzialità, partecipano della stessa natura di principio fondamentale (sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980).».

Anche la disposizione di cui al comma 9 dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, nella parte in cui individua i parametri per la determinazione del contributo, nella sua componente relativa al costo di costruzione, appare riconducibile a tale categoria di norme di principio, poiché concorrendo a definire il contenuto dell'onere economico gravante sul soggetto che intenda esercitare lo *ius aedificandi*, ne integra un aspetto essenziale.

16.4 Sotto altro profilo, l'art. 16, comma 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, come condivisibilmente ritenuto da Consiglio di Stato, 21 dicembre 2016, n. 5402, costituisce, altresì, «principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 119, comma 2, Cost.» e dell'art. 117, comma 3, Cost.

La giurisprudenza, sia amministrativa che civile, rinviene il fondamento causale dell'obbligo al pagamento del contributo di costruzione nella compartecipazione del soggetto che assuma l'iniziativa edificatoria ai costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione consegue (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 30 agosto 2018, n. 12; Cons. Stato Sez. V, 13 maggio 2002, n. 2575; Cons. Stato, sez. V, 27 febbraio 1998, n. 201; Cassazione sez. I, 27 settembre 1994, n. 7874).

La definizione di criteri uniformi di determinazione della prestazione imposta per l'intero territorio nazionale mira, da un lato, a garantire a tutti i cittadini parità di condizioni nell'esercizio dello *ius aedificandi*, dall'altro, e correlativamente, ai comuni una quota minima di compartecipazione ai benefici derivanti dall'esercizio dell'attività edificatoria.

Il contributo di costruzione costituisce, per la giurisprudenza maggioritaria, un corrispettivo di diritto pubblico, avente carattere generale e non tributario (*cf.* da ultimo Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 30 agosto 2018, n. 12) di cui è titolare il comune che rilascia il titolo edilizio. Esso rientra, dunque, nel novero di quelle «risorse autonome» di cui i comuni, secondo quanto prevede l'art. 119, comma 2 Cost., sono titolari.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, è stata prevista, in linea di principio, l'equiordinazione di comuni, province, città metropolitane e regioni, sul piano della «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma).

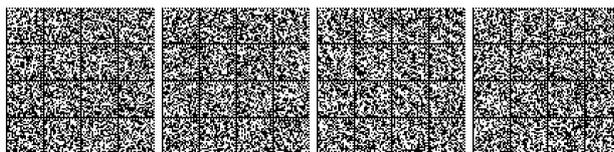
L'art. 119, prevede che i suddetti enti hanno «risorse autonome» e «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Inoltre «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (secondo comma).

Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono — vale a dire devono consentire (*cf.* Corte costituzionale 26 gennaio 2004, n. 37) - agli enti di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio» delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma).

Pertanto, alle disposizioni di legge statale che, ai sensi dell'art. 23 Cost., definiscono i criteri per la quantificazione delle prestazioni imposte spettanti ai comuni dovrebbe riconoscersi natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, poiché anche da esse dipende l'autonomia di entrata e di spesa riconosciuta agli enti territoriali, nonché la concreta possibilità di assolvere alle funzioni ad essi attribuite, atteso che il IV comma dell'art. 119, esclude che essi possano ricevere, in via ordinaria, ulteriori risorse rispetto a quelle previste dal medesimo articolo.

16.5 Ad ulteriore conferma che l'art. 16, comma 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 costituisca una norma di principio, si osserva che i limiti quantitativi, minimo e massimo, da essa individuati sono i medesimi di quelli che, fin dall'approvazione dell'art. 6 della legge n. 10 del 28 gennaio 1977 (che ha sancito l'onerosità dell'attività edificatoria), il legislatore statale aveva stabilito.

Tale criterio è rimasto invariato fino al 25 gennaio 1982, quando l'art. 9, comma 6, decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, (convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94) l'ha modificato, eliminando il limite minimo e riducendo il massimo al 10%. Tuttavia, le percentuali minima e massima del costo di costruzione, sono state riportate a quelle originarie con l'entrata in vigore dell'art. 7, comma 2, legge 24 dicembre 1993, n. 537 e riprodotte nel Testo Unico dell'edilizia.



16.6 L'art. 2, comma 3 L.R. Veneto n. 4/2015 nell'introdurre una disciplina parzialmente derogatoria rispetto all'art. 16, comma 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 si pone in contrasto anche con gli articoli 117, III comma, 118, comma I e 5 della Costituzione di cui costituisce diretta applicazione l'art. 2, comma 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

La norma («Le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi.») contiene una disciplina transitoria – destinata a trovare applicazione nelle more dell'adeguamento della legislazione regionale ai principi contenuti nel Testo unico dell'edilizia — e cedevole, mediante la quale le disposizioni di dettaglio, attuative di norme di principio contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, trovano immediata applicazione, fino all'adeguamento da parte delle regioni.

Il meccanismo di coordinamento tra normativa statale e regionale nelle materie di competenza concorrente, costituito dalle «norme cedevoli», è stato ritenuto dalla Corte costituzionale attuativo di quelle esigenze unitarie di regolamentazione uniforme che l'ordinamento costituzionale continua a riconoscere anche nel differente sistema di rapporti tra Stato e regioni delineato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003 e che rinvergono il proprio referente normativo nell'art. 118, comma 1 Cost., nella parte in cui codifica il principio di sussidiarietà.

Nella sentenza n. 303/2003, la Corte costituzionale ha affermato che benchè «l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, (e) tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative» e che «la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività».

Le norme statali di dettaglio, espressione di principi generali, alle quali è attribuita temporanea vigenza nelle more dell'adeguamento da parte delle regioni (per questo dette «cedevoli» rispetto alla legislazione regionale sopravvenuta), mirano ad evitare che l'inerzia regionale ponga nel nulla l'individuazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente, che è «riservata» al legislatore statale, così preservando la suddetta riserva e garantendo, nel contempo l'uniforme disciplina nazionale in conformità con gli stessi.

A tale esigenza di uniforme disciplina dei criteri di determinazione del contributo di costruzione è improntata, per quanto si è esposto nei punti del paragrafo 4, la disposizione di cui all'art. 16, comma 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, nella parte in cui definisce la percentuale minima e massima del costo di costruzione entro cui le regioni devono individuare la quota di contributo di costruzione per singole categorie di edifici.

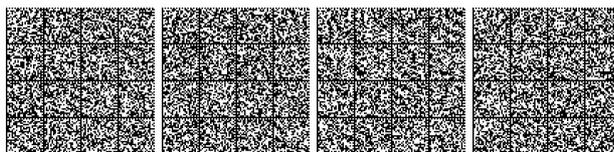
L'art. 2, comma 3, legge regionale n. 4/2015, introducendo un regime differenziato di determinazione del contributo di costruzione rispetto a quello applicabile sull'intero territorio nazionale per talune fattispecie (quelle per le quali il contributo fosse stato determinato secondo parametri diversi da quello minimo previsti dall'art. 16, comma 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001), si è posto contro quelle esigenze di uniforme regolamentazione presidiate dagli articoli 118, comma I e 5 della Costituzione, rendendo definitiva la violazione della norma di principio che il mancato tempestivo adeguamento della legislazione regionale aveva prodotto.

17. Sotto altro profilo, l'art. 2, comma 3 L.R. Veneto n. 4/2015, escludendo che i comuni possano pretendere con una richiesta di conguaglio il pagamento del contributo nella misura minima prevista dalla norma di legge statale, incide e viola il principio di equiordinazione tra Enti territoriali, previsto dall'art. 114 Cost., nonché l'autonomia di entrata e di spesa riconosciuta ai comuni dall'art. 119, comma I, II e IV Cost. e il principio di buona amministrazione, previsto dall'art. 97 Cost.

Il contributo di costruzione, come si è detto, essendo una prestazione imposta che i comuni hanno diritto di riscuotere in conseguenza del rilascio del permesso di costruire, ne costituisce un'entrata propria, istituita con legge statale.

Ai sensi del IV comma dell'art. 119 Cost., questa entrata concorre con le altre entrate di natura tributaria e non tributaria, nonché con le risorse trasferite ai sensi ed alle condizioni di cui ai commi III e V, al finanziamento «integrale» delle spese necessarie per l'espletamento delle proprie funzioni.

La norma regionale, escludendo che i comuni possano pretendere con una richiesta di conguaglio il pagamento del contributo nella misura minima prevista dalla norma di legge statale, incide su un credito già acquisito al patrimonio comunale per effetto del rilascio del permesso di costruire e viola l'autonomia di entrata e di spesa riservata ai comuni, in tal modo ledendo anche il principio di equiordinazione tra gli enti territoriali che compongono la Repubblica, sancito dall'art. 114 Cost.



Inoltre, la norma si pone in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione perché impedisce ai comuni di far valere e riscuotere nella loro interezza crediti già acquisiti al patrimonio, in assenza di alcuna valutazione sulla sostenibilità economica di tale rinuncia.

18. La norma, inoltre, invade la sfera di potestà legislativa esclusiva nella disciplina dell'ordinamento civile riservata al legislatore statale dall'art. 117, comma II, lettera l) e viola i principi di uguaglianza e ragionevolezza previsti dall'art. 3 Cost.

Come si è già evidenziato, il legislatore regionale con la norma in esame ha dettato una disciplina speciale per gli atti di determinazione e liquidazione del contributo di costruzione già emessi, sottraendo ai comuni il potere di rideterminare l'importo già liquidato sulla scorta della disciplina regionale antecedente e di riscuoterlo.

Così facendo si è inserita nel dibattito – all'epoca non ancora sopito — sulla natura, autoritativa o paritetica, degli atti con cui l'Amministrazione determina e liquida l'importo del contributo di costruzione e sull'ammissibilità, e le relative condizioni, della rideterminazione del suddetto importo.

Prima dell'intervento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza del 30 agosto 2018, n. 12, sulla questione, si erano contrapposti tre orientamenti interpretativi.

Secondo una prima impostazione, fatta propria dal Consiglio di giustizia amministrativa (nelle sentenze nn. 64, 188, 244, 373, 422 e 790 del 2007), la determinazione del contributo darebbe luogo ad un rapporto paritetico che, seppur azionabile da ambo le parti nel rispetto del termine prescrizione ordinario di dieci anni, si cristallizzerebbe nel quantum al momento del rilascio del titolo edilizio, nel senso che lo stesso non sarebbe suscettibile di modifiche successive (se non nei casi di manifesto errore di calcolo), in quanto, in applicazione dei principi desumibili dalla disciplina dei contratti, non darebbe mai luogo ad un errore riconoscibile (dove l'intangibilità pressoché assoluta della originaria determinazione amministrativa).

Una seconda tesi, che è stata seguita in alcune sentenze della sez. IV del Consiglio di Stato (Cons. St., sez. IV, 27 settembre 2017 n. 4515, Consiglio di Stato, sez. IV, 12 giugno 2017 n. 2821), pur muovendo, come la prima, dalla natura paritetica del rapporto, trae da tale assunto conseguenze opposte, affermando che proprio perché si tratta di un rapporto di debito-credito di natura paritetica, la rettifica sarebbe sempre possibile, entro il termine decennale di prescrizione, perché, per un verso, il procedimento sarebbe svincolato dal rispetto delle condizioni di esercizio dell'autotutela amministrativa e, per altro verso, la rideterminazione del contributo dovuto secondo rigidi parametri regolamentari o tabellari costituirebbe un atto dovuto.

Terza e più recente impostazione, muove dalla natura pubblicistica (Cons. St., sez. IV, 21 dicembre 2016, n. 5402) del rapporto nascente dalla determinazione del contributo, trattandosi di prestazione patrimoniale imposta di carattere non tributario, per affermare la conseguente applicabilità, in astratto, delle regole dell'autotutela amministrativa.

L'Adunanza Plenaria ha risolto il contrasto, affermando che «L'atto di imposizione e di liquidazione del contributo, quale corrispettivo di diritto pubblico richiesto per la compartecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione, non ha natura autoritativa né costituisce esplicazione di una potestà pubblicistica, ma si risolve in un mero atto ricognitivo e contabile, in applicazione di rigidi e prestabiliti parametri regolamentari e tabellari» e che «la natura paritetica dell'atto di determinazione consente che la pubblica amministrazione possa apportarvi modifiche, sia in favore del privato che in senso contrario, purché ciò avvenga nei limiti della prescrizione decennale del relativo diritto di credito (v., inter multas, Consiglio di Stato, sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6033, Consiglio di Stato, sez. IV, 17 settembre 2010, n. 6950)».

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha, quindi, ritenuto non condivisibili, sia la tesi dell'assoluta immodificabilità del contributo, affermata sul presupposto della non riconoscibilità dell'errore nel quale è incorsa l'Amministrazione, sia la tesi secondo la quale la riliquidazione del contributo sarebbe ammessa solo in presenza dei presupposti previsti per l'autotutela.

Ha, invece, affermato la doverosità della rideterminazione dell'importo del contributo che, per errore, sia stato originariamente liquidato in violazione delle norme di legge che regolano i criteri del relativo calcolo, pena la violazione del principio di legalità delle prestazioni imposte sancito dall'art. 23 della Costituzione.

Ha, altresì, stabilito che la natura di prestazione patrimoniale imposta riconosciuta al contributo in esame non comporta l'attrazione nella sfera pubblicistica dell'obbligazione di cui costituisce oggetto. L'obbligazione nasce *ex lege* in conseguenza del rilascio del titolo edilizio ed è imposta nel senso che il privato non può sottrarsi al vincolo se non rinunciando a richiedere il titolo, tuttavia, «esclusa pacificamente la sua natura tributaria», il pagamento del contributo «non può che costituire l'oggetto di un ordinario rapporto obbligatorio, disciplinato dalle norme di diritto privato, come prescrive l'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241 del 1990, salvo che la legge disponga diversamente.».



Discende dalle esposte premesse che gli atti con i quali la pubblica amministrazione determina e liquida il contributo di costruzione costituiscono l'esercizio di una facoltà connessa alla pretesa creditoria riconosciuta dalla legge al comune per il rilascio del permesso di costruire, nell'ambito di un rapporto obbligatorio a carattere paritetico.

«Si è cioè al cospetto di un rapporto obbligatorio, di contenuto essenzialmente pecuniario (salva l'ipotesi di opere a scomputo di cui all'art. 16, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001), al quale si applicano le disposizioni di diritto privato, salve le specifiche disposizioni previste dalla legge (come, ad esempio, i già citati articoli 42 e 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001) per la peculiare finalità del credito vantato dall'amministrazione comunale in ordine al pagamento del contributo (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione).».

Quanto alle esigenze di tutela dell'affidamento ingenerato dall'erronea liquidazione del contributo all'atto del rilascio del titolo, l'Adunanza Plenaria ha affermato che esse sono sufficientemente garantite nei limiti previsti dagli articoli 1175 e 1375 del codice civile

Pertanto, «la complessità delle operazioni di calcolo o l'eventuale incertezza nell'applicazione di alcune tabelle o coefficienti determinativi, dovuti a ragioni di ordine tecnico, non sono eventi estranei o ignoti alla sfera del debitore, che invece con l'ordinaria diligenza, richiesta dagli articoli 1175 e 1375 del codice civile, può e deve controllarne l'esattezza sin dal primo atto di loro determinazione».

Quindi «La tutela del legittimo affidamento e il principio della buona fede (articoli 1175 e 1375 del codice civile), che in via generale devono essere osservati anche dalla pubblica amministrazione nell'attuazione del rapporto obbligatorio (v., sul punto, Cassazione, sez. L, 7 aprile 1992, n. 4226), possono trovare applicazione ad una fattispecie come quella in esame nella quale, ordinariamente, l'oggettività dei parametri da applicare al contributo di costruzione rende vincolato il conteggio da parte della pubblica amministrazione, consentendone a priori la conoscibilità e la verificabilità da parte dell'interessato con l'ordinaria diligenza, solo nella eccezionale ipotesi in cui tali conoscibilità e verificabilità non siano possibili con il normale sforzo richiesto al debitore, secondo appunto buona fede, nell'ottica di una leale collaborazione finalizzata all'attuazione del rapporto obbligatorio e al soddisfacimento dell'interesse creditorio.».

Come si è detto, il legislatore regionale con l'art. 2, comma 3 legge regione Veneto n. 4/2015 si è inserito nel dibattito, manifestando una chiara opzione per la tesi che escludeva la modificabilità della liquidazione del contributo di costruzione effettuata dal comune contestualmente al rilascio del titolo.

I rapporti obbligatori già instaurati alla data della sua entrata in vigore vengono assoggettati ad una disciplina peculiare, mediante la quale la pretesa creditoria del comune viene ridotta nel quantum rispetto al suo contenuto legale, ove non esercitata in tale misura fin dal momento della sua originaria quantificazione, ed è riconosciuta una tutela dell'affidamento del privato del tutto avulsa dalla verifica dei profili di conoscibilità della normativa applicabile.

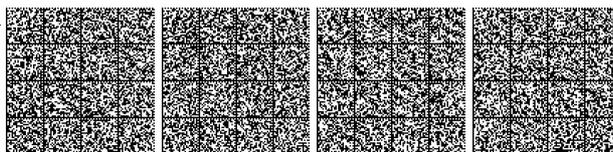
Ed, infatti, anche ove si ritenesse che la stratificazione delle disposizioni di fonte statale e regionale abbia potuto ingenerare una situazione di incertezza tale da incidere sulla conoscibilità dei criteri di calcolo del contributo, ciò non potrebbe comunque affermarsi con riguardo alle determinazioni nelle quali fosse esplicitamente fatta salva la possibilità di successivi conguagli, o a quelle adottate dopo le pronunce del Tribunale amministrativo regionale Veneto e del Consiglio di Stato con le quali il dubbio interpretativo sulla normativa applicabile era stato risolto nel senso della prevalenza della norma di fonte statale.

Così facendo, il legislatore regionale ha dettato disposizioni che incidono sul regime giuridico di «un rapporto obbligatorio, di contenuto essenzialmente pecuniario», in quanto tale soggetto alle «disposizioni di diritto privato, salve le specifiche disposizioni previste dalla legge», invadendo una competenza riservata, dall'art. 117, comma II, Cost. alla potestà legislativa statale.

19. Infine, la norma di legge regionale appare in contrasto anche con l'art. 3 Cost.

Non può, infatti, ritenersi conforme ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza una norma che disciplina diversamente rapporti obbligatori di fonte legale, integralmente definiti, nel loro contenuto, per effetto della medesima legge, in funzione della circostanza, meramente casuale, che il comune abbia o non abbia fatto corretta applicazione della legge vigente in sede di rilascio del titolo.

Neppure può addursi a giustificazione di una tale disparità di trattamento l'affidamento ingenerato dal comune con l'erronea determinazione iniziale dell'importo del contributo, poiché, come ha ritenuto l'Adunanza Plenaria nella sentenza n. 12/2018, tale affidamento è meritevole di tutela soltanto ove esso sia incolpevole, ovvero non fosse evitabile con l'ordinaria diligenza, circostanza da valutarsi in concreto.



*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Seconda), dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge Regionale 16 marzo 2015, n. 4.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della segreteria della Sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale e la comunicazione della medesima al Presidente del Consiglio regionale per il Veneto.*

Così deciso in Venezia nella Camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente;

Daria Valletta, referendario;

Mariagiovanna Amorizzo, referendario, estensore.

*Il Presidente:* PASI

*L'estensore:* AMORIZZO

19C00164

n. 96

*Ordinanza del 12 dicembre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sul ricorso proposto da Carlan Vania, Carlan Giampaola e Bertilla Donatello contro Comune di Altavilla Vicentina, Zordan Gianluca e Ercego Mario*

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Norme di interpretazione autentica di disposizioni regionali a sostegno del settore edilizio - Previsioni di deroghe ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali.**

– Legge della Regione Veneto del 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), art. 64.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 164 del 2017, proposto da Vania Carlan, Gianpaola Carlan e Bertilla Donatello, rappresentate e difese dagli avvocati Gianluca Ghirigatto e Anna Povolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Enrico Tonolo in Venezia, San Polo 135;

Contro il Comune di Altavilla Vicentina, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Dario Meneguzzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Zuccolo in Mestre - Venezia, via Giosuè Carducci n. 45;

Nei confronti di Gianluca Zordan, Mario Ercego non costituitisi in giudizio;



Per l'annullamento del provvedimento prot. 581 del 17 gennaio 2017 di conferma del precedente ordine di non effettuare l'intervento del 6 dicembre 2016; e dell'ordine di non effettuare l'intervento del 6 dicembre 2016 notificato il 9 dicembre 2016, n. prot. 17301 di cui alla denuncia di inizio attività del DIA180-PC; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Altavilla Vicentina;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 2018 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Le ricorrenti espongono di essere titolari di diritti reali su un immobile residenziale sito nel Comune di Altavilla Vicentina e di aver presentato in data 1° dicembre 2016 una denuncia di inizio attività avente ad oggetto la ristrutturazione e l'ampliamento dell'edificio usufruendo dei benefici previsti dalla legge regionale sul c.d. «piano casa» 8 luglio 2009, n. 14.

L'intenzione delle ricorrenti era nel senso di ampliare l'abitazione usufruendo del *bonus* edificatorio del 20 per cento e contestualmente ristrutturare, previa demolizione e ricostruzione, un manufatto condonato, consistente in una baracca metallica a ridosso del confine, al fine di dotare l'immobile di una più ampia autorimessa idonea a consentire all'usufruttaria, anziana affetta da invalidità civile che necessita di maggiori spazi per la deambulazione con ausili sanitari, l'accesso diretto dall'auto all'abitazione in ambienti protetti dalle intemperie.

L'intervento prevede, specificandolo nella relazione tecnica, di derogare alla distanza di cinque metri dai confini prevista dall'art. 10, comma 3, lettera *b*), delle norme tecniche operative allegate al vigente Piano degli interventi.

2. Per chiarezza espositiva va fin da ora premesso che la legge regionale sul piano casa n. 14 del 2009, ha previsto un'articolata serie di incentivi e di premi volumetrici anche in deroga agli strumenti urbanistici comunali al fine di riqualificare il patrimonio edilizio esistente e sostenere il settore edilizio colpito da una grave crisi economica.

L'efficacia temporaneamente limitata di tali norme è stata ripetutamente prorogata fino al 31 dicembre 2018 (l'ultima proroga è stata disposta dall'art. 65 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30).

L'art. 9, comma 8, della legge regionale n. 14 del 2009, prevede che nell'applicazione della legge «sono fatte salve le disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente».

Il Tar Veneto inizialmente ha interpretato questa norma come comportante il divieto di derogare alle distanze previste da disposizioni statali, ma idonea a consentire la deroga alle distanze dai confini previste dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti locali (si vedano le sentenze Tar Veneto, Sez. II, 24 ottobre 2013, n. 1213; id. 13 giugno 2013, n. 835; id. 21 ottobre 2010, n. 5694), giungendo a ritenere manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale della norma sotto questo secondo profilo (si veda Tar Veneto, Sez. II, 6 febbraio 2014, n. 151).

Successivamente lo stesso Tribunale, con sentenza Tar Veneto, Sez. II, 14 ottobre 2016, n. 1128, ha mutato il proprio orientamento giungendo in via interpretativa alla conclusione che in base alla legge regionale sul piano casa anche le distanze dai confini previste dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti locali non potevano ritenersi derogabili.

Tenendo conto dei numerosi argomenti critici offerti sul punto dalla dottrina che si è occupata di quelle precedenti pronunce o del commento della legge regionale, tale conclusione è stata motivata con riferimento:

*a*) alla necessità di dare un'interpretazione restrittiva alle disposizioni sul piano casa alla luce della natura peculiare delle sue norme in ragione della loro natura derogatoria e temporanea, senza interpretazioni estensive che potrebbero condurre a stravolgere l'ordinata pianificazione del territorio (su tali principi si vedano le recenti pronunce Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 maggio 2018, n. 3249; id. 21 marzo 2016, n. 1153; sulla natura eccezionale del Piano Casa *cf.* altresì Sez. VI 28 gennaio 2016, n. 335; Tar Veneto, Sez. II, 14 dicembre 2015, n. 1329), con la conseguenza che, in mancanza di una espressa previsione in merito alla derogabilità delle distanze dai confini previste dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti locali nel corpo della legge sul piano casa, è necessario ritenere non ammissibile la loro deroga;

*b*) alla necessità di dare una lettura costituzionalmente orientata della norma di cui all'art. 9, comma 8, della legge regionale n. 14 del 2009, essendo quantomeno dubbio che la legge regionale possa intervenire in un ambito normativo, quale è quello delle maggiori distanze tra gli edifici che possono dettare i regolamenti locali con norme integrative dell'art. 873 c.c., riconducibile all'ordinamento civile riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

3. Il Comune di Altavilla Vicentina, a fronte della sopra citata denuncia di inizio attività del 1° dicembre 2016, con provvedimento prot. n. 17301 del 6 dicembre 2016, ha inibito i lavori sulla scorta di quanto affermato dalla citata pronuncia Tar Veneto, Sez. II, 14 ottobre 2016, n. 1128, non ritenendo derogabile, in base alla legge regionale sul piano casa, la distanza di 5 metri dai confini prevista dall'art. 10, comma 3, lettera *b*), delle norme tecniche operative allegate al vigente Piano degli interventi.



Tale provvedimento non è stato impugnato ed ha consolidato i suoi effetti.

4. Successivamente è intervenuto il legislatore regionale con l'art. 64 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, il quale ha dato un'interpretazione autentica delle norme sul piano casa disponendo che le stesse devono essere interpretate "nel senso che esse consentono di derogare ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali, fermo restando quanto previsto all'art. 9, comma 8 della medesima legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 con esclusivo riferimento a disposizioni di emanazione statale" e disponendo altresì al comma 2 che «gli eventuali provvedimenti di rigetto o di annullamento emessi dal comune sulla base di una interpretazione degli articoli 2, comma 1, 6, comma 1, e 9, comma 8, della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14, diversa da quella indicata al comma 1, sono riesaminati alla luce di quanto previsto dai medesimi».

5. Alla luce di tale disposizione le ricorrenti con atto prot. n. 391 del 12 gennaio 2017, hanno presentato un'istanza di riesame del precedente atto di inibitoria della denuncia di inizio attività e il Comune con provvedimento prot. n. 581 del 16 gennaio 2017, l'ha respinta facendo riferimento alla natura integrativa delle norme locali rispetto agli articoli 872 e 873 c.c., e alla possibile illegittimità costituzionale della legge regionale di interpretazione autentica.

6. Con il ricorso in epigrafe il diniego è impugnato con due motivi.

Con il primo motivo le ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 64, comma 1, della legge regionale n. 30 del 2016, ed il difetto di motivazione perché il Comune non ha tenuto conto della sopravvenuta norma regionale e ad esso non compete sindacare la legittimità costituzionale delle leggi regionali che è chiamato ad applicare.

Con il secondo motivo, formulato in via subordinata, le ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 64, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2016, il difetto di istruttoria e la carenza di motivazione, perché, quand'anche il provvedimento impugnato dovesse essere qualificato come atto meramente confermativo del precedente atto di inibitoria, dovrebbe comunque trovare applicazione l'obbligo di riesame degli atti già emanati previsto dal comma 2 della norma di interpretazione autentica.

6.1. Si è costituito in giudizio il Comune di Altavilla Vicentina eccependo l'illegittimità costituzionale dell'art. 64 della legge regionale n. 30 del 2016, con la conseguente non derogabilità delle distanze dai confini previsti dalla normativa locale per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale di tale norma, e concludendo pertanto per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 116 del 16 marzo 2017, è stata respinta la domanda cautelare per mancanza del requisito del *periculum in mora*.

Alla pubblica udienza del 25 ottobre 2018, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Ciò premesso, il Collegio non può esimersi dal sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 64 della legge regionale n. 30 del 2016, nella parte in cui dispone la deroga della distanza dai confini prevista dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti dei Comuni.

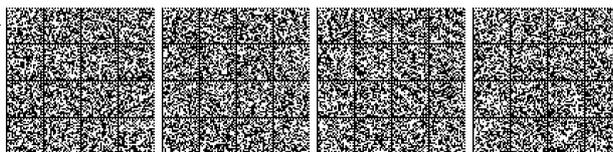
La questione di legittimità costituzionale deve ritenersi senz'altro rilevante nel giudizio *a quo*, perché il diniego è stato motivato con esclusivo riferimento alla non derogabilità della distanza dai confini, e un'eventuale dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della norma regionale di interpretazione autentica di cui al citato art. 64 comporterebbe il rigetto del ricorso, dato che troverebbe in tal modo applicazione il testo originario dell'art. 9, comma 8, della legge regionale n. 14 del 2009, con possibile esplicitazione dell'interpretazione sistematica del medesimo data dalla sentenza Tar Veneto, Sez. II, 14 ottobre 2016, n. 1128, e condivisa dal Comune di Altavilla Vicentina.

Un'eventuale dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale comporterebbe invece l'accoglimento del ricorso in epigrafe, il conseguente annullamento del diniego, con l'obbligo per il Comune di riesaminare l'originaria denuncia di inizio attività adeguandosi alla norma regionale sopravvenuta di interpretazione autentica.

8. Quanto alla non manifesta infondatezza il Collegio ritiene violati gli articoli 3, 5, 114, comma 2, 117, comma 2, lettera l), e comma 6, nonché 118 della Costituzione.

Il primo profilo da esaminare riguarda la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione perché il legislatore regionale disponendo la deroga delle distanze dai confini previste dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali, è intervenuto in un ambito normativo riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

L'art. 873 c.c. «Distanze nelle costruzioni» dispone che «le costruzioni su fondi finitimi, se non sono unite o aderenti, devono essere tenute a distanza non minore di tre metri. Nei regolamenti locali può essere stabilita una distanza maggiore».



L'art. 872, comma 2, c.c. prevede che «colui che per effetto della violazione ha subito danno deve esserne risarcito, salva la facoltà di chiedere la riduzione in pristino quando si tratta della violazione delle norme contenute nella sezione seguente o da questa richiamate».

Per pacifica giurisprudenza della Cassazione (*cf.* Cass. Civ. Sez. II, 3 novembre 2000, n. 14351) «le norme edilizie locali le quali prescrivono maggiori distanze nelle costruzioni fissandole in relazione al confine, anziché direttamente tra le costruzioni medesime, hanno anch'esse carattere integrativo della disciplina codicistica, con la conseguenza che la loro violazione dà diritto a pretendere la riduzione in pristino, oltre al risarcimento dei danni (v., *ex plurimis*, sent. 24.6.96 n. 5831, 8.7.96 n. 6209, 2.5.97 n. 3820, 18.6.98 n. 6088, 28.11.98 n. 12103)».

I medesimi concetti sono ribaditi anche dalla giurisprudenza più recente (*cf.* Cassazione civile, sez. II, 28 settembre 2018, n. 23543) che ha avuto modo di affermare che «in tema di distanze legali, le norme degli strumenti urbanistici integrano la disciplina dettata dal codice civile nelle materie regolate dagli articoli 873 c.c. e seguenti, ove tendano ad armonizzare l'interesse pubblico ad un ordinato assetto urbanistico del territorio con l'interesse privato relativo ai rapporti intersoggettivi di vicinato, sicché vanno incluse in tale novero le disposizioni del piano regolatore generale dell'ente territoriale che stabiliscano la distanza minima delle costruzioni dal confine del fondo e non tra contrapposti edifici (*cf.* Cass. sez. un. 24.9.2014, n. 20107)» e che «la violazione delle norme degli strumenti urbanistici integrative della disciplina dettata dal codice civile nelle materie regolate dagli articoli 873 c.c. e seguenti, conferisce senz'altro al vicino la facoltà di ottenere la riduzione in pristino (Cass. 5.11.1990, n. 10615; Cass. 30.7.1984, n. 4519)» (*cf.* tra le tante Cass. Civ. sez. II, 12 maggio 2011, n. 10459; id. 23 luglio 2009, n. 17338; id. 16 gennaio 2009, n. 1073; id. 30 agosto 2004, n. 17390; id. 9 dicembre 1996, n. 10935).

Ancora la giurisprudenza ha chiarito che al pari dei regolamenti locali, anche le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 devono ritenersi immediatamente operative nei rapporti tra privati in quanto integrative dell'art. 873 c.c. (*cf.* Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2018, n. 1616; Cass. civ. 26 luglio 2016, n. 15458; Cass. Civ. 15 luglio 2016, n. n. 14552; Cass. Civ. sez. II, 29 marzo 2007, n. 7702).

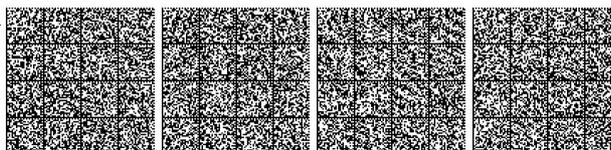
Ritiene pertanto il Collegio di poter affermare che sul piano delle fonti il rapporto di integrazione che si instaura tra l'art. 873 c.c. e i regolamenti locali, non è dissimile al rapporto di integrazione che intercorre, in forza dell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, tra l'art. 873 c.c. e il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

Pertanto anche per la distanza dai confini, così come per la distanza tra costruzioni, devono valere i medesimi consolidati principi anche di recente affermati dalla Corte costituzionale (*cf.* la sentenza 24 febbraio 2017, n. 41) la quale ha ribadito che «secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle distanze fra costruzioni ha la sua collocazione anzitutto nella sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, intitolata appunto «Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra fondi». «Tale disciplina, ed in particolare quella degli articoli 873 e 875 che viene qui in più specifico rilievo, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi. [...] Non si può pertanto dubitare che la disciplina delle distanze, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 232 del 2005)».

Ne discende che tutte le norme integrative delle disposizioni di cui all'art. 873 c.c., e pertanto anche quelle dei regolamenti locali oltre a quelle previste dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, concorrendo alla configurazione del diritto di proprietà nella disciplina dei rapporti di vicinato al fine di assicurare un'equità nell'utilizzazione edilizia dei suoli privati attribuendo un vero e proprio diritto soggettivo al reciproco rispetto, che in quanto tale gode di tutela reale mediante la riduzione in pristino in caso di violazione, rientrano nella materia dell'ordinamento civile.

Sotto questo profilo la norma regionale di cui all'art. 64 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, nella parte in cui consente di non rispettare le distanze dai confini stabilite dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti locali integrative dell'art. 873 c.c., a giudizio del Collegio risulta pertanto invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Invero una norma di tale tenore non appare poter essere ricondotta alla competenza ricorrente in materia di governo del territorio perché, come anche recentemente chiarito dalla Corte costituzionale (*cf.* la già citata Corte costituzionale n. 41 del 2017) «nel delimitare i rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» – questa Corte ha individuato il punto di equilibrio nell'ultimo comma dell'art. 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, più volte ritenuto dotato di particolare «efficacia precettiva e inderogabile» (sentenza n. 185 del 2016, ma anche sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005), in quanto richiamato dall'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150). Pertanto, è stata giudicata legittima la previsione regionale di distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovo-



lumetriche” (*ex plurimis*, sentenza n. 231 del 2016). In definitiva, le deroghe all’ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite “se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio” (sentenza n. 134 del 2014; analogamente sentenze n. 178, n. 185, n. 189, n. 231 del 2016), poiché “la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati” (sentenza n. 114 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2005)».

La medesima pronuncia ha altresì osservato che «i medesimi principi sono stati ribaditi anche dopo l’introduzione dell’art. 2-*bis* del TUE, da parte dell’art. 30, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98. La disposizione, infatti, ha sostanzialmente recepito l’orientamento della giurisprudenza costituzionale, inserendo nel testo unico sull’edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e dell’ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano “inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio” (sentenza n. 185 del 2016; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 189 del 2016)».

Alla luce di tali principi il Collegio ritiene pertanto che, al di fuori di queste specifiche e limitate ipotesi previste dall’ultimo comma dell’art. 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, una legge regionale che incida in maniera diretta su diritti soggettivi già sorti in forza di norme integrative dell’art. 873 c.c., siano esse derivanti dal citato decreto ministeriale n. 1444 del 1968 o dai regolamenti locali, di fatto annullandoli, deve ritenersi violare la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile.

9. Il secondo profilo che a giudizio del Collegio risulta al contempo violato è quello della lesione della sfera di autonomia normativa comunale in violazione degli articoli 5, 114, comma 2, 117, comma 6 e 118 della Costituzione (con riguardo a quest’ultima norma per la violazione del principio della sussidiarietà verticale).

Infatti la legge statale storicamente riconosce in capo al Comune l’esercizio delle competenze pianificatorie e regolatorie dell’uso del territorio (*cf.* la legge 17 agosto 1942, n. 1150) e gli articoli 114, comma 2, e 117, comma 6, della Costituzione, nonché l’art. 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131, riconoscono un ambito di autonomia regolamentare dei Comuni che, qualora come nel caso di specie sia da esercitare in una funzione attribuita dalla legislazione dello Stato, la Regione non può conculcare.

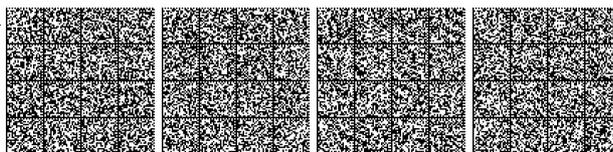
Sul punto devono pertanto ritenersi ancora validi i principi affermati dalla Corte costituzionale in un contesto antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, ma che risultano ancor più attuali per effetto dell’espresso riconoscimento, ad opera di tale riforma, dell’autonomia normativa dei Comuni nella Costituzione.

La Corte costituzionale ha infatti affermato che “gli articoli 5 e 128 della Costituzione presuppongono una posizione di autonomia dei comuni, che le leggi regionali non possono mai comprimere fino a negarla” (sentenze nn. 286 e 83 del 1997), precisando che tale principio deve essere inteso nel senso che “il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all’assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere”, in quanto l’art. 128 della Costituzione “garantisce, con previsione di principio, l’autonomia degli enti infraregionali, non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti con le stesse regioni” (*cf.* sentenza n. 83 del 1997; si vedano altresì le sentenze n. 157 del 1990; n. 212 del 1991; n. 61 del 1994).

Pertanto a giudizio del Collegio l’art. 64 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, avendo esautorato i Comuni dal disciplinare in conformità con le specifiche esigenze di un ordinato sviluppo del proprio territorio ed in modo equo i rapporti tra i proprietari confinanti per una intera categoria di interventi edilizi che corrispondono a quelli attuativi della legge sul piano casa, viola l’autonomia normativa dei Comuni riconosciuta dagli articoli 5, 114, comma 2, 117, comma 6, e 118 della Costituzione.

10. Infine risulta altresì violato l’art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza e della disparità di trattamento che costituiscono un parametro particolarmente rilevante rispetto alla norma della cui legittimità costituzionale si dubita che è una norma di interpretazione autentica al primo comma, e retroattiva al secondo comma, che per essere costituzionalmente legittima deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non deve contrastare con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (*ex pluribus cf.* Corte costituzionale n. 73 del 2017; n. 170 del 2013, nonché le sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

Infatti la previsione, nell’ambito degli strumenti urbanistici e nei regolamenti comunali, di una distanza di cinque metri dal confine persegue chiaramente una finalità di carattere perequativo, imponendo una ripartizione equa, in parti uguali, del sacrificio derivante dal necessario rispetto della distanza di dieci metri da pareti finestrate prevista dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.



In mancanza dell'operatività di una disposizione comunale di questo tipo, il soggetto preveniente costringe infatti il prevenuto ad arretrare per rispettare la distanza di dieci metri da pareti finestrate compromettendo seriamente il suo diritto ad edificare qualora lo stesso non possieda una superficie residua del lotto sufficiente a conservare le facoltà edificatorie che il medesimo lotto può esprimere in base allo strumento urbanistico.

Inoltre una tale eventualità può potenzialmente compromettere anche gli interessi pubblici coinvolti nella pianificazione urbanistica creando elementi edilizi estemporanei e distonici rispetto all'ordinato assetto urbanistico dato dalla presenza di caratteristiche tipologiche e architettoniche omogenee in un determinato ambito territoriale.

Pertanto la norma di cui all'art. 64 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, consentendo la deroga alle distanze dai confini per i soli interventi di carattere eccezionale attuativi della legge sul piano casa, risulta anche irragionevole e discriminatoria perché introduce una disciplina non imparziale che favorisce solo chi intende dar corso ad un siffatto intervento edilizio a discapito del vicino confinante, comprime la posizione giuridica di quest'ultimo che ha la consistenza di un vero e proprio diritto soggettivo, e finisce per comportare elementi di squilibrio e distorsione nelle relazioni tra proprietari confinanti determinando situazioni di iniquità nei rapporti intersoggettivi.

Inoltre la posizione del terzo confinante nonostante abbia la medesima natura di diritto soggettivo perfetto finisce in tal modo per subire una diversa tutela a fronte di uno stesso intervento edilizio a seconda che venga realizzato in attuazione delle norme sulla legge regionale sul piano casa, o in forza delle ordinarie norme del piano regolatore.

Nel primo caso il vicino non può che costruire in arretramento, in quanto è privo dei rimedi giuridici per reagire alla compressione del proprio *ius edificandi*, nel secondo caso può ottenere una tutela ripristinatoria reale.

Sotto questo profilo la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 64 comma 1, e la norma retroattiva di cui al comma 2, risultano violare l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza e della disparità di trattamento.

11. In conclusione il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, nella parte in cui dispone la non applicabilità delle disposizioni contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti dei Comuni per gli interventi edilizi applicativi della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14, per violazione degli articoli 3, 5, 114, comma 2, 117, comma 2, lettera l), e comma 6, nonché 118 della Costituzione.

Si deve pertanto disporre la sospensione del presente giudizio e la rimessione della questione all'esame della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la decisione sulla prospettata questione di costituzionalità.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione Seconda) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, per contrasto con gli articoli 3, 5, 114, comma 2, 117, comma 2, lettera l), e comma 6, nonché 118 della Costituzione, secondo quanto stabilito in motivazione.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della Segreteria della Sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente della Giunta regionale, e comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Veneto.*

Così deciso in Venezia nella Camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

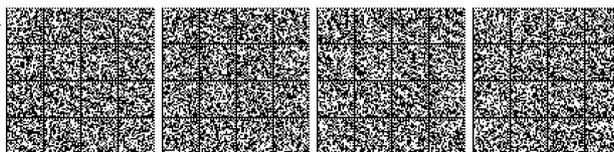
Alberto Pasi, Presidente;

Stefano Mielli, Consigliere, estensore;

Mariagiovanna Amorizzo, referendario.

*Il Presidente:* PASI

*L'estensore:* MIELLI



n. 97

*Ordinanza del 22 gennaio 2019 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Capello Mario contro Ministero della giustizia*

**Spese di giustizia - Compensi spettanti all'ausiliario del magistrato - Onorari commisurati al tempo - Misura degli onorari, stabilita mediante tabelle, approvate con decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Adeguamento periodico triennale con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia - Omessa previsione che, in caso di mancata adozione del decreto dirigenziale, l'adeguamento possa essere effettuato dal giudice in sede di liquidazione.**

- Legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), art. 4; 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)"), artt. 50 e 54.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

### TERZA SEZIONE CIVILE

Il Presidente delegato, dott.ssa Rossana Zappasodi, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa n. 11612/2018 R.G. iscritta in data 23 maggio 2018 da Capello Mario, elettivamente domiciliato in Torino, presso lo studio dell'avv. Passero Giuliana, che lo rappresenta e difende per procura in atti, parte opponente;

Contro Ministero della giustizia, elettivamente domiciliato in Torino, presso l'Avvocatura dello Stato che lo rappresenta e difende *ex lege*, parte opposta;

Con l'intervento del pubblico ministero, sede, avente ad oggetto l'opposizione ex art. 170 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 avverso il decreto emesso in data 13 aprile 2018 (comunicato in data 18 aprile 2018), con il quale il pubblico ministero della Procura della Repubblica di Torino, ha liquidato in € 984,53 i compensi per le prestazioni svolte in qualità di consulente nominato nel proc. n. 9533/2017 RGNR;

Letti gli atti e documenti di causa, valutate le rispettive difese e sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 10 gennaio 2019;

Considerato che l'opponente si duole che la liquidazione, correttamente effettuata con il criterio delle vacanze (quantificate dal pubblico ministero solo in n. 120), non sia però congrua «secondo i principi del giusto compenso»;

Rilevato che il Ministero della giustizia, si è costituito telematicamente in data 2 ottobre 2018 chiedendo il rigetto dell'opposizione, come anche il pubblico ministero intervenuto;

Rilevato che all'udienza dell'8 novembre 2018 e del 10 gennaio 2019, le parti sono state invitate a trattare il profilo di eventuale incostituzionalità sia dell'art. 50 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 in combinato disposto con gli articoli 4 legge n. 319/1980, 1 decreto ministeriale 30 maggio 2002 e 54 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, in relazione all'art. 3 Cost.;

Considerato che in ordine a tale invito, atteso l'esito della pronuncia della Corte costituzionale n. 224/2018, parte ricorrente e l'Avvocatura si sono rimessi, mentre il pubblico ministero intervenuto ha chiesto di «sollevare la questione di illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede l'obbligo di un adeguamento automatico al costo della vita, mentre l'ha lasciato alla discrezionalità di un organo amministrativo quale è il Ministero»;

Osserva quanto segue.

*1. L'oggetto del presente procedimento e l'attuale assetto normativo.*

1.1 L'ing. Capello è stato incaricato in data 6 giugno 2017 dal pubblico ministero nell'ambito del procedimento penale n. 9533/2017 RGNR di rispondere al seguente quesito: «Proceda il consulente tecnico alla disamina del veicolo coinvolto nel sinistro stradale verificatosi il 29 aprile in Torino, a seguito del quale riportava lesioni personali la sig.ra Zandrenigo Rosolo Maria Pia, agli opportuni rilievi tecnici, alla relativa disamina della documentazione di PG (già in atti ed acquisenda) e riferisca sull'intera dinamica del sinistro stradale evidenziando quali rilievi sotto il profilo della colpa generica e/o normativa possano muoversi all'indagata, Bevacqua Caterina e se sussista nesso di causalità tra la condotta e le lesioni riportate dalla p.o. Dica quant'altro utile al procedimento penale».



L'elaborato peritale, dopo una proroga autorizzata, è stato tempestivamente depositato e in data 8 settembre 2017 è stata avanzata richiesta di liquidazione di n. 312 vacanze (pari a € 2.549,33). Con decreto del 13 aprile 2018 il pubblico ministero ha liquidato al consulente il minor compenso di € 984,53 (pari a n. 120 vacanze) sulla base delle seguenti considerazioni: «Valutata la tipologia dell'incidente che ha visto coinvolti 1 auto e 1 pedone e quindi il fatto è di facile ricostruzione stante l'esiguità dei soggetti coinvolti. Valutata la tipologia degli accertamenti effettuati (lettura documentazione, posizione del sole, rilevabili attraverso un programma *ad hoc*, sopralluogo sul posto dell'accaduto, esame oggettivo dei danni), che non hanno richiesto complesse analisi, valutato che il numero di ore impiegate per rispondere al quesito non possono essere quelle richieste dal consulente e ancor meno può essere applicato l'art. 52 riguardante la complessità per i motivi sopra riportati p.q.m. liquida all'ing. Capello 120 vacanze, le spese di viaggio non sono liquidabili in quanto effettuate nel luogo in cui il consulente esercita la sua attività lavorativa».

L'opponente ritiene incongruo un simile importo rispetto all'attività espletata, costituita da «attività di indagine, analisi tecnica ed elaborazione» (che ritiene di particolare complessità avuto riguardo all'individuazione degli effetti sul conducente dell'inclinazione del sole, del calcolo di traiettoria e velocità, nonché dei riscontri alle dichiarazioni rese circa la posizione del pedone e il tentativo di sterzare per evitarlo) ed «al decoro della professione», lamentando altresì l'erroneità di rapportare la complessità della ricostruzione dell'evento al numero dei soggetti coinvolti.

L'opponente si duole, inoltre, anche dell'eccessivo lasso di tempo trascorso tra la data di deposito dell'istanza di liquidazione e l'emissione del decreto qui opposto, nonché della violazione dell'art. 11, comma 1, legge n. 319/1980 a fronte del fatto che la liquidazione è stata effettuata dal procuratore aggiunto e non dal pubblico ministero che aveva conferito l'incarico (dott.ssa D'Errico) ed insiste nell'accoglimento dell'istanza in allora depositata.

1.2 In via preliminare l'opposizione è da considerare tempestiva, atteso che il decreto di liquidazione opposto era stato comunicato in data 18 aprile 2018 (doc. 2) e che il ricorso introduttivo è stato depositato in data 15 maggio 2018 (a nulla rilevando la data della successiva formale accettazione dell'atto telematico avvenuta solo in data 23 maggio 2018).

Inoltre, sempre in via preliminare, non si rinviene alcuna irregolarità (e tanto meno nullità) in relazione alla lamentata diversità della persona fisica del pubblico ministero che aveva conferito l'incarico e di quello che ha emesso il decreto opposto, appartenendo entrambi al medesimo ufficio di Procura, competente a liquidare i compensi relativi ad un incarico conferito in fase di indagini.

1.3 Nel merito, le considerazioni svolte dall'opponente circa l'asserita non congruità del compenso liquidato, si limitano ad affermare la complessità degli accertamenti svolti, senza quantificare in modo specifico il tempo effettivamente impiegato per il loro svolgimento, ma richiedendo comunque la quantificazione di un numero di vacanze di gran lunga superiore.

Sulla base dell'attuale assetto normativo questo decidente ritiene corretta la decisione di commisurare il compenso al tempo occorso per lo svolgimento dell'incarico (e quindi con il criterio delle vacanze) in quanto trova applicazione nel caso in esame l'art. 17, ultimo comma, decreto ministeriale 30 maggio 2002. In particolare, va preso atto che la prima parte dell'art. 17 commisura l'onorario a percentuale in base gli scaglioni ivi indicati per le consulenze tecniche aventi ad oggetto la sola quantificazione dei danni alle cose in materia di infortunistica del traffico e della circolazione, come precisato dal secondo comma che chiarisce il criterio per l'individuazione dello scaglione applicabile «in base all'entità del danno cagionato alla cosa» e in caso di più cose danneggiate, in base «al danno di maggiore entità». Nel caso qui in esame, invece, la consulenza riguardava la ricostruzione della dinamica del sinistro e delle condotte rispettivamente tenute dal conducente e dal pedone investito e pertanto l'onorario deve essere commisurato a vacanze in applicazione dell'ultimo comma dell'art. 17, appunto, così che per la determinazione dell'onorario a vacanze va quindi osservato quanto prevede nella parte ancora vigente l'art. 4 legge n. 319/1980 come integrato dall'art. 1 decreto ministeriale 30 maggio 2002, nonché le norme del Testo unico spese giustizia dall'art. 49 all'art. 56 (ed in particolare gli articoli 50, 52 e 54).

Il numero di vacanze liquidate nel decreto qui opposto è di 120, pari a n. 240 ore di lavoro che il consulente avrebbe impiegato per lo svolgimento di tutte le attività indicate nell'istanza di liquidazione e comunque implicitamente desumibili dalla disamina della relazione peritale depositata (doc. n. 4); l'istanza di liquidazione avanzata dal consulente ing. Capello richiedeva invece di liquidare n. 312 vacanze (pari a 624 ore) asseritamente impiegate per lo svolgimento dell'incarico nel periodo dal 6 giugno 2017 all'8 settembre 2017 (sessanta giorni oltre alla proroga concessa per un totale di novantaquattro giorni).

Ora, atteso che ai sensi dell'art. 4, comma 5, legge n. 319/1980 sono liquidabili non più di 4 vacanze al giorno, la liquidazione operata dal pubblico ministero corrisponde ad un lavoro grosso modo di trenta giorni lavorativi, mentre quella della richiesta del consulente a settantotto giorni lavorativi.

Questo giudice ritiene del tutto sproporzionata e inverosimile la quantificazione delle ore operata dal consulente nella propria istanza di liquidazione e ciò avuto riguardo sia al periodo in cui era stato svolto l'incarico, sia alla consistenza e tipologia degli accertamenti e valutazioni effettuati nel caso concreto.



Sotto il primo profilo va preso atto che il periodo di svolgimento dell'incarico indicato dallo stesso consulente nella propria istanza (dal 6 giugno 2017 all'8 settembre 2017), consta di novantaquattro giorni di cui 13 sabati, 13 domeniche e un giorno festivo (15 agosto), così che i giorni lavorativi si riducono a sessantasette. È pur vero che un professionista ben può decidere di lavorare anche in giorni non strettamente lavorativi, ma ciò costituisce una eccezione alla regola cui il consulente non ha fatto neppure cenno e non è stata specificata la ragione per cui ciò si fosse reso effettivamente necessario. Va poi preso atto che il periodo cadeva nel periodo estivo, ove è ben presumibile (e legittimo) che il consulente abbia trascorso un congruo periodo di vacanza. Inoltre, l'ing. Capello (come egli stesso afferma) riceve da anni molti incarichi dalla Procura e comunque non è né provato né verosimile, che egli abbia dedicato le proprie energie a tempo pieno alla redazione della singola relazione peritale qui in esame, per tutta la durata dell'incarico.

Il numero delle vacanze liquidate nel decreto qui opposto appare invece congruo e corrispondente all'effettiva durata dell'impegno profuso per lo studio e la redazione della perizia depositata, tenuto conto di tutte le attività svolte e specificamente indicate dallo stesso opponente nel ricorso ex art. 170 TUSG, ma per le quali, come si è detto, egli ha omesso di indicare specificamente i giorni e le ore in cui le ha svolte, così lasciando al decidente di valutarne la verosimile durata effettiva.

Come noto, infatti, l'art. 4, comma 7, legge n. 319/1980 prevede testualmente che «Ai sensi e per gli effetti dell'art. 455 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, il magistrato è tenuto, sotto la sua personale responsabilità, a calcolare il numero delle vacanze da liquidare con rigoroso riferimento al numero delle ore che siano state strettamente necessarie per l'espletamento dell'incarico, indipendentemente dal termine assegnato per il deposito della relazione o traduzione».

In particolare nel caso in esame, la ricostruzione della dinamica del sinistro *de quo*, aveva richiesto due sopralluoghi (uno sul luogo dell'investimento del pedone e uno presso l'autosoccorso ove era custodito il veicolo in sequestro), la verifica della situazione dei luoghi al momento dell'impatto calcolando l'esatta posizione e inclinazione del sole e la visibilità che il conducente aveva, l'individuazione delle rispettive traiettorie e velocità, lo studio e la disamina degli atti della P.G. intervenuta e delle tracce da essa rilevate sul terreno, la ricerca delle immagini satellitari da visionare e la redazione della consulenza (di 32 pagine in gran parte occupate dalla trascrizione degli atti di indagine, dalla descrizione delle operazioni peritali e dalle foto dei luoghi e dell'auto incidentata, dalle mappe satellitari con la ricostruzione del percorso del sole e dalle planimetrie dei luoghi realizzate sia dalla PG, che dal consulente a seguito del calcolo di velocità e traiettorie con la ricostruzione del verosimile punto d'urto anche in 3D).

Una simile attività, pur richiedendo un'adeguata attenzione e perizia, ha comunque comportato accertamenti relativamente semplici nel settore, essendosi limitati al movimento reciproco di soli due soggetti (l'uno a piedi e l'altro in macchina), in un contesto adeguatamente descritto nell'immediatezza dagli agenti della polizia municipale intervenuti e che non presentava elementi particolari di complicazione dell'opera peritale.

Non si ritiene quindi verosimile che il consulente per l'espletamento dell'attività sopra descritta (anche tenuto conto degli spostamenti in macchina indicati nell'istanza di liquidazione e per i quali non è stato richiesto alcun rimborso spese), abbia potuto impiegare un tempo superiore alle ben 240 ore liquidate dal pubblico ministero (o comunque a trenta giorni di lavoro a tempo pieno), anche tenuto conto dell'esperienza del consulente, che da anni ha ricevuto svariati incarichi concernenti la ricostruzione di sinistri stradali.

Va poi precisato, che non è stato richiesto l'aumento previsto ex art. 52 TUSG, ma comunque non si rinvengono nel caso concreto i presupposti per la sua applicazione, non rinvenendo nell'opera resa «prestazioni di eccezionale importanza, complessità e difficoltà». Come affermato in molteplici occasioni dalla Suprema Corte «Ai sensi dell'art. 52, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, costituiscono prestazioni eccezionali, per le quali è consentito l'aumento degli onorari per il consulente fino al doppio dell'importo previsto nelle tabelle, quelle che, pur non presentando aspetti di unicità o, quanto meno, di assoluta rarità, risultino comunque avere impiegato l'ausiliario in misura notevolmente massiva, per importanza tecnico-scientifica, complessità e difficoltà» (*ex multis* Cassazione 21 settembre 2017 n. 21963 e Cassazione 31 marzo 2006 n. 7632). Nella fattispecie qui in esame, di contro, si trattava della ricostruzione della dinamica di un sinistro che, seppure con alcuni profili di delicatezza, come sopra evidenziato, non presentava caratteristiche di difficoltà di standard «eccezionale» o di rilevante importanza tecnico-scientifica.

Va pertanto ritenuto che la liquidazione qui opposta è stata effettuata per un numero di vacanze che appare corrispondente al numero di ore che sono state strettamente necessarie per l'espletamento dell'incarico (*cf.* art. 4 legge n. 319/1980 sopra citato e *ex multis* Cassazione 20 febbraio 2012 n. 2410), così che l'opposizione andrebbe rigettata.

2. *La questione di legittimità costituzionale (rilevata d'ufficio e fatta propria dal pubblico ministero intervenuto nel procedimento).*

Seppure il numero delle vacanze liquidato nel decreto qui opposto risulta corretto, ciononostante l'ammontare liquidato (€ 984,53) in conformità all'art. 4, comma 2, come modificato dall'art. 1 del decreto ministeriale 30 maggio 2002 (che prevede la rideterminazione degli onorari nella misura di € 14,68 per la prima vacanza e di € 8,15 per le vacanze successive), appare senz'altro non congruo avuto riguardo all'impegno profuso ed al risultato cui il consulente è pervenuto.



La valutazione di tale non adeguatezza discende non tanto dalla comparazione di un simile modesto compenso con le tariffe professionali vigenti (posto che, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale non si può procedere ad un simile raffronto, avuto riguardo alla differenza degli ambiti ed alla non confrontabilità fra prestazioni e retribuzione — *cfi*: sentenza n. 41/1996 e n. 88/1970), quanto al fatto che tale compenso è stato commisurato a importi individuati nel 2002 e che, in forza dell'art. 54 TUSG, avrebbero dovuto e non sono mai stati periodicamente adeguati: «La misura degli onorari fissi, variabili e a tempo è adeguata ogni tre anni in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatesi nel triennio precedente, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze».

Un simile adeguamento periodico era doveroso, non dipendeva da valutazioni discrezionali, né da condizioni di bilancio da verificare via via, ma non è mai stato effettuato; ad oggi quindi sono trascorsi quasi 17 anni senza che l'importo (già in origine modesto) stabilito per i compensi da liquidare agli ausiliari ricevesse almeno ogni tre anni l'incremento previsto dall'intervenuto aumento del costo della vita. Ciò determina che questo giudice sia costretto ad operare in un contesto del tutto irragionevole e quindi in aperta violazione dell'art. 3 Cost., senza che gli sia consentita alcuna interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata, atteso il meccanismo vincolato dai termini della norma e i profili di responsabilità contabile connessi alla quantificazione dei compensi liquidati agli ausiliari.

Anche ai fini della valutazione di tale irragionevolezza e di rilevanza si precisa che se l'adeguamento prescritto fosse stato effettuato, tenuto conto della variazione Istat accertata ogni triennio dal 2002 (e quindi ad oggi riconoscendo la rivalutazione maturata fino al 2017) ciò determinerebbe un aumento del compenso liquidato di oltre il 26%.

Contribuisce a determinare tale irragionevolezza il complesso di norme che disciplina il sistema di liquidazione degli onorari degli ausiliari ed in particolare gli articoli 50 e 54 TUSG in combinato disposto con l'art. 4 legge n. 319/1980, così come modificato dall'ultimo adeguamento effettuato con il decreto ministeriale 30 maggio 2002.

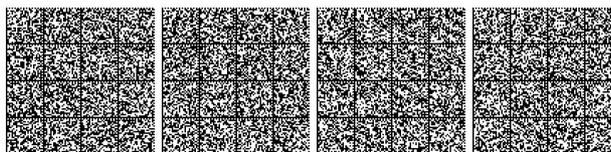
Come di recente osservato dalla Corte (sent. n. 224/2018), va in proposito precisato che il contenuto normativo dell'art. 4 legge n. 319/1980 risulta «integrato dal decreto ministeriale, in virtù dell'indicazione contenuta nel citato art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002. La fonte primaria, così, vive nell'ordinamento e vi trova applicazione proprio attraverso le determinazioni quantitative operate in tale decreto».

Il mancato adeguamento dei compensi degli ausiliari ex art. 54 TUSG è stato più volte stigmatizzato dalla Corte costituzionale e da ultimo con le sentenze n. 178/2017 e n. 192/2015 citate anche dalla sentenza n. 224/2018 ove, tra gli altri, è stato definito una «inerzia amministrativa» a seguito della quale «la base tariffaria sulla quale calcolare i compensi risulta ormai seriamente sproporzionata per difetto», anche a voler considerare che la misura degli onorari rapportata alle vigenti tariffe professionali, deve essere temperata (e quindi ridotta) in relazione alla natura pubblicistica della prestazione richiesta.

La Corte ha poi fatto salva l'eventualità che sopravvenga una complessiva ridefinizione della materia ad opera del legislatore, tale da implicare il superamento del meccanismo di adeguamento cui si riferisce l'art. 54 TUSG, ma di ciò ad oggi non vi è traccia (neppure a livello intenzionale e nonostante gli svariati moniti rivolti al legislatore nel corso degli anni).

È stato osservato che, la mancata attuazione in sede amministrativa del vincolo di adeguamento previsto dalla fonte primaria «non dipende in sé da un difetto legislativo, bensì dall'inerzia delle autorità deputate a provvedere a un siffatto adeguamento», cui può ovviarsi «con altri rimedi» (*cfi*: sentenza n. 234/2001). Ad avviso di questo giudice, peraltro, la mancata e sistematica attuazione dell'adeguamento triennale in ordine a compensi per prestazioni tendenzialmente non ricusabili dall'interessato, mostra la sostanziale irragionevolezza e contraddittorietà di un assetto normativo che subordina ad un apposito provvedimento di natura amministrativa un adeguamento da effettuarsi sulla base di indici pubblici e oggettivi, invece di consentire che una simile mera operazione aritmetica possa essere effettuata direttamente dal magistrato. Va infatti preso atto che con la previsione dell'art. 54 TUSG, il legislatore del 2002 aveva già espresso una valutazione di compatibilità dell'adeguamento dei compensi agli indici Istat con le esigenze di contenimento della spesa pubblica, posto che l'aveva previsto in termini di doverosità, ma solo ogni tre anni.

L'irragionevolezza dell'attuale meccanismo di adeguamento previsto *ex lege* assume quindi rilievo costituzionale in riferimento all'art. 3 Cost. ed emerge, quindi, al momento attuale in modo inequivoco nei fatti, laddove la mera inerzia del Ministero protratta nel tempo senza alcuna giustificazione, ha determinato che i valori di partenza previsti dal decreto ministeriale 30 maggio 2002 (che già si presentavano di gran lunga inferiori alle comuni tariffe professionali a causa della comprensibile natura pubblicistica della prestazione richiesta all'ausiliario del magistrato), siano ulteriormente penalizzati nonostante la variazione Istat prevista nell'art. 54 TUSG sia annualmente calcolata in via ufficiale e l'adeguamento sia in sé doveroso ogni tre anni.



A fronte della portata generale e protratta nel tempo di un simile inadempimento, non pare sufficiente ad escludere la irragionevolezza indicata, la possibilità (comunque estremamente gravosa e sproporzionata rispetto all'effettivo beneficio perseguibile per ogni singolo incarico ricevuto) per ciascuno degli ausiliari, di intraprendere «gli altri rimedi» citati e cioè, in via amministrativa, la messa in mora del Ministero e la successiva impugnazione avanti al Tribunale amministrativo regionale di un presumibile silenzio rigetto.

Il sistema di adeguamento periodico previsto dall'art. 54 TUSG è, come visto, del tutto automatico e legato alle rilevazioni Istat con l'unico limite di operare ogni triennio e non annualmente, così che la irragionevolezza della norma che ne subordina la concreta operatività ad un atto amministrativo (nei fatti mai emessi dal lontano 2002 ad oggi), potrebbe essere ovviata da una previsione che consenta, in assenza di adempimento del Ministero, la possibilità del giudice di applicare direttamente un simile adeguamento in sede di liquidazione (e quindi nel caso qui in esame incrementando il compenso liquidato dal pubblico ministero in base agli indici Istat fino al 2017).

Questo giudice ritiene quindi che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli articoli 4 legge n. 319/1980, 50 e 54 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevedono che l'adeguamento periodico triennale degli onorari possa essere applicato solo con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e non anche mediante la diretta applicazione di esso in sede di liquidazione ad opera del giudice.

2.1 La questione è rilevante in quanto, come sopra visto, per la liquidazione del compenso spettante all'ing. Capello, per la ricostruzione della dinamica del sinistro stradale *de quo* trova applicazione l'art. 17, ultimo comma, decreto ministeriale 30 maggio 2002 che prevede la commisurazione dell'onorario a vacanze e quindi impone l'osservanza dell'art. 4 legge n. 319/1980 (come adeguato con il decreto ministeriale 30 maggio 2002) e degli articoli 49 e seguenti decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Per i motivi sopra illustrati in modo analitico si ritiene che la liquidazione effettuata dal pubblico ministero sia in sé corretta così che, in presenza dell'attuale assetto normativo, questo giudice dovrebbe rigettare l'opposizione senza poter accogliere il motivo di opposizione, che lamenta la non congruità del compenso liquidato, almeno per la parte spettante a titolo di adeguamento previsto ex art. 54 TUSG e che inciderebbe nella misura di più di un quarto dell'importo liquidato.

2.2 La questione non è manifestamente infondata in quanto viola l'art. 3 Cost. un sistema normativo che, come sopra illustrato, si è rivelato del tutto irragionevole in quanto, da un lato, prevede un doveroso adeguamento triennale agganciato agli indici Istat e privo di altri condizionamenti, ma dall'altro, fa dipendere un simile adeguamento da un provvedimento amministrativo (e quindi privo di automatismi), soggetto inesorabilmente agli effetti di una inerzia amministrativa divenuta cronica, senza prevedere alcun sistema di salvaguardia al fine di garantire anche il buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., con la possibilità di avvalersi di consulenti di buon livello professionale e non solo di quelli disposti ad accettare compensi di importo sempre più misero e mortificante.

*P.Q.M.*

*Visti e applicati l'art. 134 Cost. e l'art. 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4 legge n. 319/1980, 50 e 54 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per violazione dell'art. 3 della Costituzione nella parte in cui non è previsto che, in caso di omesso adeguamento periodico degli onorari con il decreto dirigenziale previsto dall'art. 54 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, tale adeguamento possa essere effettuato dal giudice in sede di liquidazione;*

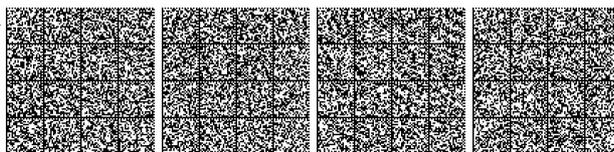
*Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale (previa estrazione di copia integrale del fascicolo telematico);*

*Sospende il giudizio;*

*Ordina che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, provvedendo all'esito alla trasmissione alla Corte costituzionale delle copie munite delle relative attestazioni di regolare notificazione e comunicazione.*

Torino, 22 gennaio 2019

*Il Presidente: ZAPPASODI*



n. 98

*Ordinanza del 29 gennaio 2019 del Tribunale di Torino  
nel procedimento penale a carico di L. D.*

**Reati e pene - Oltraggio a pubblico ufficiale - Trattamento sanzionatorio - Pena edittale massima della reclusione fino a tre anni.**

– Codice penale, art. 341-*bis*.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

(SESTA SEZIONE PENALE)

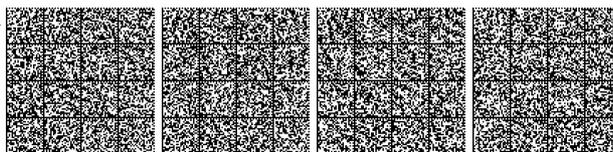
Alla pubblica udienza del giorno 29 gennaio 2019, presenti il pubblico ministero e il difensore dell'imputata, che la rappresenta ai sensi dell'art. 420-*bis* comma 3 codice di procedura penale, il giudice dott.ssa Maria Cristina Tognoni ha dato lettura della seguente ordinanza.

L. D. nell'odierno processo è imputata del delitto di cui all'art. 341-*bis* del codice penale perché, all'indirizzo degli agenti delle FF.OO che svolgevano servizio di vigilanza davanti al palazzo di giustizia (tra i quali, G. P., C. C., C. A., S. G. M.) in occasione dell'esame di C. M., rivolgendo loro le seguenti frasi «vi dovete vergognare siete delle bestie», in luogo pubblico offendeva l'onore ed il prestigio di pubblici ufficiali mentre compivano un atto d'ufficio ed a causa e nell'esercizio delle loro funzioni ed alla presenza di più persone (gli altri manifestanti ed i passanti davanti al palazzo di giustizia).

In Torino il 26 luglio 2013.

Il giudizio si è svolto nella forma ordinaria: sono stati esaminati i testimoni del pubblico ministero, quelli del difensore e l'imputata, acquisiti al fascicolo del dibattimento alcuni dvd contenenti filmati della manifestazione nel corso della quale si sarebbe verificato il fatto oggetto del capo di imputazione ed altra documentazione finalizzati a spiegare le ragioni delle tensioni tra forze dell'ordine e manifestanti. La difesa dell'imputata, in sede di conclusioni, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, sostenendo il contrasto dell'art. 341-*bis* del codice penale con gli articoli 3 comma 1 e 27 comma 3 della Costituzione. I dubbi espressi dalla difesa riguardano il rispetto, da parte della norma penale che punisce l'oltraggio a pubblico ufficiale, del principio di ragionevolezza e di proporzione della pena. Più specificatamente viene lamentato come, in relazione alla norma in questione, che prevede in caso di condanna la pena della reclusione fino a tre anni, il legislatore abbia consentito un sacrificio tanto rilevante della libertà personale dell'individuo, a garanzia della tutela di un bene giuridico obsoleto come quello del prestigio della pubblica amministrazione. Viene invocato l'intervento della Corte costituzionale affinché verifichi che, anche nel caso di specie, sia stato rispettato, da parte del legislatore, il limite della ragionevolezza nell'uso della discrezionalità che gli compete nello stabilire quali comportamenti siano criminali e quali sanzioni debbano essere ad essi irrogate. Questo vaglio permetterebbe di accertare, in base al parametro costituzionale di cui all'art. 3, l'eventuale violazione del principio di uguaglianza a cui corrisponderebbe una disparità di trattamento tra casi uguali o simili. Il difensore individua il *tertium comparationis* da porre a confronto con il principio di cui all'art. 3 della Costituzione, sia nel delitto di oltraggio ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 342 del codice penale), sia in quello depenalizzato di cui al combinato disposto dagli articoli 594 e 61 n. 10 del codice penale. Viene osservato che il delitto previsto dall'art. 342 del codice penale ha subito, dal 1930 ad oggi, un graduale processo di depenalizzazione: detto illecito penale, infatti, inizialmente era punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, ovvero più gravemente rispetto alla fattispecie dell'art. 341 del codice penale (punita con pena da sei mesi a due anni); con la legge n. 205/1999 la pena per esso prevista era ridotta nel minimo edittale a quindici giorni di reclusione ed infine, con la legge n. 85/2006, sostituita con la sola pena pecuniaria. Il corollario che ne discende è che, a parità di condizioni, l'offesa al Corpo politico, amministrativo, giudiziario, dopo essere stata considerata per molto tempo più grave del reato di oltraggio a pubblico ufficiale, sia connotata oggi da una minor gravità e, conseguentemente, sanzionata in maniera più mite.

Per quanto concerne, invece, il reato di ingiuria aggravata, esso è stato di recente depenalizzato (decreto legislativo n. 7/2016). Tutto quanto ciò fa apparire assolutamente sproporzionata la sanzione della pena fino a tre anni di reclusione, prevista per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, nonché la previsione della sua procedibilità d'ufficio.



A conclusione delle proprie osservazioni, la difesa dell'imputata L. D. eccepisce l'incostituzionalità dell'art. 341-*bis* del codice penale per due ragioni: la violazione dell'art. 3 della Carta Costituzionale, per il fatto della sua permanenza nel codice penale sostanziale; la violazione dell'art. 27, 3 comma Costo per via della sanzione prevista dalla legge, detentiva e non pecuniaria come invece sancito per il delitto di cui all'art. 342 del codice penale

#### RILEVANZA DELLE QUESTIONI PROSPETTATE

La fattispecie criminosa contestata all'imputata dalla Procura della Repubblica ed individuata nel capo di imputazione appare corretta.

Le parole attribuite all'imputata «vi dovete vergognare siete delle bestie», presentano in astratto carattere offensivo, sono state rivolte ad agenti di polizia mentre svolgevano un servizio di ordine pubblico all'esterno del Palazzo di Giustizia di Torino, alla presenza di più persone, ovvero dei partecipanti ad una manifestazione e dei passanti. In caso di condanna, pertanto, l'unica pena che potrebbe essere irrogata è quella detentiva prevista dall'art. 341-*bis* del codice penale che, anche nel caso di un fatto di minima gravità, dovrebbe essere equivalente a quindici giorni di reclusione. L'imputata, seppur attualmente incensurata, ha dichiarato di essere sottoposta ad altri procedimenti penali per cui l'irrogazione di una pena detentiva potrebbe impedirle di beneficiare, in futuro, della sospensione condizionale della pena (art. 164 comma 2, n. 1). Di conseguenza non può escludersi la pertinenza delle questioni prospettate e della rilevanza delle stesse nel presente giudizio in relazione all'art. 341-*bis* del codice penale Non può dubitarsi che, l'eventuale sentenza di accoglimento delle questioni costituzionali prospettate, possa influire sul processo celebrato innanzi a questo Tribunale.

Non manifesta infondatezza delle questioni sollevate nel presente giudizio.

In relazione all'art. 3 della Costituzione.

Questo giudice non condivide la tesi di chi ha posto alla sua attenzione la questione di legittimità costituzionale fin qui sintetizzata, in base alla quale il bene giuridico tutelato da norme penali come l'art. 342 e l'art. 341-*bis* sia da ritenersi obsoleto e non più attuale.

L'illecito previsto dall'art. 341-*bis* del codice penale si presenta come reato plurioffensivo, al pari di quello previsto dall'art. 342 del codice penale, in quanto lesivo sia dell'onore e del decoro della persona investita di pubbliche funzioni, che del prestigio della pubblica amministrazione, considerata come complesso di organi aventi scopi pubblici. Questo lo si evince non solo dal fatto che, per la sua sussistenza, la legge prevede che l'offesa all'onore e al prestigio del pubblico ufficiale sia avvenuta in un luogo pubblico o aperto al pubblico e alla presenza di più persone, ma soprattutto dal fatto che sia necessario che il pubblico ufficiale sia oltraggiato mentre compie un atto del suo ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni. Si deduce, infine, la natura plurioffensiva del delitto in questione, anche dal doppio risarcimento nei confronti della persona del pubblico ufficiale e dell'ente di appartenenza.

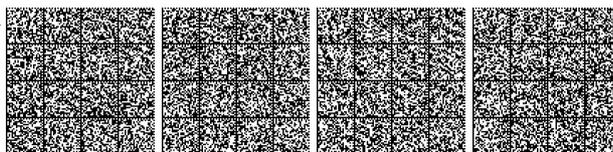
Gli interessi giuridici dell'onore e del prestigio, sottesi all'art. 341-*bis* del codice penale, non vanno interpretati, però, come dignità e rispetto ai quali la persona del pubblico ufficiale ha diritto per il semplice fatto di svolgere una pubblica funzione, ritenendolo, pertanto, maggiormente degno di essere tutelato dalle offese rispetto al comune cittadino, nei confronti del quale il delitto di ingiuria è stato depenalizzato.

La *ratio* della fattispecie incriminatrice deve essere individuata nella esigenza, squisitamente pubblicistica, di garantire il regolare svolgimento dei compiti del pubblico ufficiale, senza che le offese dirette alla sua persona possano turbarne l'operato.

Ed è, pertanto, in questa ottica che il bene giuridico tutelato dal legislatore attraverso l'attuale norma sull'oltraggio a pubblico ufficiale deve, a parere di chi scrive, essere inteso, con conseguente affermazione dell'importanza della permanenza all'interno del codice penale, di una norma che vieti e sanzioni comportamenti oltraggiosi nei confronti dei pubblici ufficiali.

Cionondimeno, questo giudice non può esimersi dall'osservare come, a parità di interessi giuridici tutelati, sussista una iniqua sproporzione tra la sanzione applicata nel caso della violazione dell'art. 342 del codice penale e quella, notevolmente più grave, inflitta nel caso della violazione dell'art. 341-*bis* del codice penale, per i motivi già sopra indicati nell'espone la questione di legittimità sollevata nel procedimento penale a carico di L. D.

In particolare, si assume violato l'art. 3 della Costituzione e, in specie, il principio di eguaglianza formale e sostanziale ivi consacrato, «che comporta che siano trattate ugualmente situazioni eguali e diversamente situazioni diverse, con la conseguenza che ogni differenziazione, per essere giustificata, deve risultare ragionevole, cioè razionalmente correlata al fine per cui si è inteso stabilirla».



Le due fattispecie incriminatrici che si ritiene di dover porre a confronto, ovvero quella dell'oltraggio a pubblico ufficiale e quella dell'oltraggio a Corpo politico, amministrativo o giudiziario, hanno in comune diversi elementi. Innanzitutto entrambe offendono l'onore e/o il prestigio di soggetti che rivestono la qualifica di pubblici ufficiali e tutelano interessi giuridici sostanzialmente identici, nei termini e con la valenza sopra esposta. Nel caso dell'art. 341-*bis* del codice penale l'offesa deve avvenire nei confronti di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni; nel caso dell'art. 342 del codice penale l'offesa deve essere rivolta ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o di una rappresentanza di esso, o di una pubblica Autorità costituita in collegio, al cospetto di essi.

Nei reati in esame, pertanto, è previsto che l'azione criminosa sia perpetrata, rispettivamente nei confronti del singolo pubblico ufficiale e nei confronti di due o più pubblici ufficiali che operano in sinergia tra di loro. Anche se all'art. 341-*bis* del codice penale non è specificato, come invece all'art. 342 del codice penale, che l'offesa debba avvenire «al cospetto» del pubblico ufficiale, tale (comune) presupposto lo si deduce dal fatto che, se il pubblico ufficiale sta compiendo un atto del suo ufficio (come richiesto dalla norma), deve essere necessariamente presente.

Allo scopo di individuare le ragioni che hanno spinto il legislatore a prevedere, per effetto dell'art. 1, comma 8, legge 15 luglio 2009, n. 94, l'art. 341-*bis* del codice penale, con cui è stata reintrodotta, nel nostro ordinamento, dopo circa un decennio dalla sua abrogazione, la fattispecie di oltraggio a pubblico ufficiale, e a punirla in modo così differente (e più grave) rispetto alla fattispecie, sostanzialmente uguale, per i motivi sopra emarginati, dell'oltraggio a Corpo politico, amministrativo o giudiziario, non soccorrono i lavori parlamentari.

Sempre secondo la sopra citata sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2007, il sindacato di costituzionalità «può investire le pene scelte dal legislatore solo se si appalesi una evidente violazione del canone della ragionevolezza, in quanto ci si trovi di fronte a fattispecie di reato sostanzialmente identiche, ma sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio».

Nel caso di specie la violazione dell'eguaglianza, declinata appunto come disparità (ingiustificata) di trattamento tra situazioni eguali o comunque assimilabili in relazione a significativi aspetti delle fattispecie, è resa evidente dalla diversa natura della sanzione prevista dal legislatore per le due fattispecie in esame (art. 342 del codice penale, norma in comparazione, e art. 341-*bis* del codice penale), rispettivamente pecuniaria e detentiva. Tale ingiusta disparità di trattamento si manifesta non soltanto sotto il profilo della specie della pena, ma anche per quanto riguarda i limiti entro i quali è ammessa la sospensione condizionale della pena (art. 164, 2 comma del codice penale) e gli effetti della esecuzione della pena in caso di mancata sospensione della stessa.

In relazione all'art. 27, 3 comma della Costituzione.

La pena prevista per l'art. 341-*bis* del codice penale, nella parte in cui prevede una pena detentiva con un massimo edittale di tre anni di reclusione, appare infatti, per le ragioni già esposte, contrastare anche con l'art. 27, 3 comma della Costituzione.

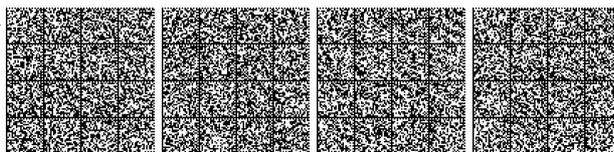
Pur senza addentrarsi nel noto dibattito sulla finalità della pena, è evidente che una sanzione inadeguata nella specie e nella quantità, non in armonia con l'attuale contesto storico in cui deve essere concretamente applicata, nel quale risulta già da tempo avviato un processo volto a depenalizzare gli illeciti meno gravi, contrasti con l'obbligo di tendere alla rieducazione, generando un senso di generale di sfiducia nella Giustizia e nelle Istituzioni, ed andando a incidere negativamente sul percorso rieducativo del reo.

Tutto quanto premesso, questo giudice, qui richiamando alcune importanti considerazioni contenute nella sentenza 6 giugno 2017 (dep. 13 luglio 2017), n. 179 della Corte costituzionale, ovvero:

che il principio di legalità sancito dall'art. 25 Cost. affida le scelte sulla misura della pena alla discrezionalità politica del legislatore, ma che il risultato dell'esercizio di tale discrezionalità non è esente dal sindacato fondato sugli altri parametri costituzionali, tra cui quelli previsti dagli articoli 3 e 27 Cost.;

che, nel rispetto delle valutazioni di politica criminale spettanti al legislatore, la Corte costituzionale «ha ritenuto di poter incidere sulla misura della pena solo rintracciando all'interno dell'ordinamento vigente una adeguata disposizione sanzionatoria sostitutiva di quella dichiarata costituzionalmente illegittima»;

che, di recente, gli interventi della Corte costituzionale «sulle disposizioni sanzionatorie sono divenuti più frequenti, con una serie di decisioni ispirate a una sempre maggiore garanzia della libertà personale e dei principi costituzionali che delineano il «volto costituzionale del sistema penale», rintracciabili non solo nelle disposizioni della nostra carta fondamentale ma anche nel principio di proporzionalità della pena codificato nell'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Rileva qui evidenziare come la CEDU, con la propria giurisprudenza, ha più volte ribadito come sia contraria al principio di proporzionalità, l'applicazione o anche solo la previsione di pene detentive per reati commessi attraverso la manifestazione del pensiero (cfr sentenza Belpietro c. Italia del 24 settembre 2013);



che, nella recente sentenza n. 236 del 2016, la Corte costituzionale «è giunta alla declaratoria di illegittimità costituzionale in seguito a un controllo di proporzionalità sulla cornice edittale stabilita dalla norma censurata e non già in forza di una verifica sull'asserito diverso trattamento sanzionatorio di condotte simili o identiche», e ha individuato una nuova misura sanzionatoria — parificandola a quella di altra fattispecie prevista dall'ordinamento — perché ritenuta l'«unica soluzione praticabile», ritiene che sia possibile per la Corte individuare un'unica soluzione costituzionalmente obbligata cui ricondurre la pena prevista dal delitto di cui all'art. 341-*bis* del codice penale, in quanto sproporzionata, ovvero l'applicazione della stessa pena prevista per il delitto di cui all'art. 342 del codice penale, rettificando, in tal modo, la scelta sanzionatoria operata dal legislatore, «in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento».

Ad avviso di questo giudice, pertanto, le questioni sollevate dalla difesa dell'imputata sono non manifestamente infondate e rilevanti, nei limiti sopra esposti.

*P.Q.M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 341-bis del codice penale in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui punisce la condotta di chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offenda l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni, con la reclusione fino a tre anni.*

*Sospende il presente procedimento ed ordina l'immediata trasmissione, previa acquisizione della prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni, 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 udienza.*

Torino, 29 gennaio 2019

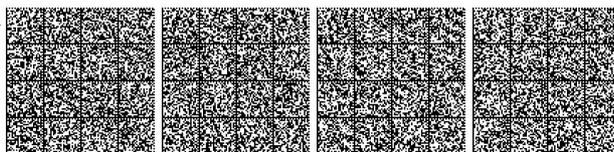
*Il Giudice: TOGNONI*

19C00171

MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-026) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

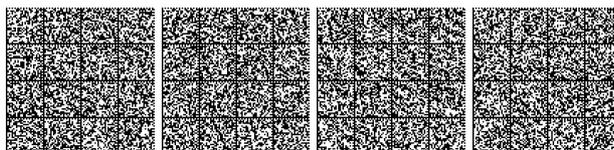
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> 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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> 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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> 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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> 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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

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

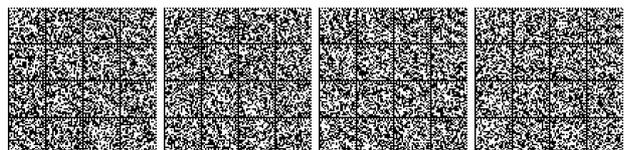
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 8,00

