

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 30

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

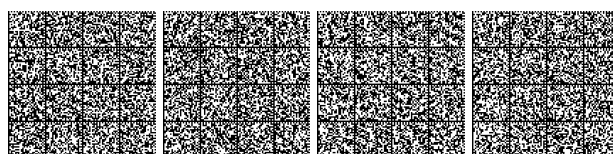
PARTE PRIMA

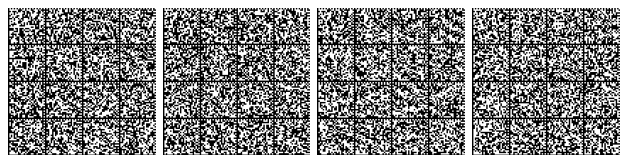
Roma - Mercoledì, 24 luglio 2019

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. 178. Sentenza 5 giugno - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela dell'ambiente -- Disciplina delle emissioni odorigene legate alle attività antropiche
 - Applicabilità alle installazioni assoggettate ad autorizzazione integrata ambientale
 - Applicabilità ai progetti assoggettati a valutazione di impatto ambientale (VIA) e a verifica di assoggettabilità a VIA - Rinvio a disposizioni sanzionatorie statali - Aggiornamento dell'allegato tecnico con deliberazione della Giunta regionale.

- Legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene), artt. 1, comma 2, lettere a), b), c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, e Allegato tecnico.....

Pag. 1

N. 179. Sentenza 23 maggio - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Integrazione del Piano territoriale regionale con le previsioni in materia di riduzione del consumo di suolo e successivo adeguamento dei Piani di coordinamento provinciale del territorio e dei Piani di governo del territorio (PGT) - Limiti al potere dei Comuni di approvare varianti del PGT fino alla conclusione del processo di adeguamento.

- Legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), art. 5, comma 4, ultimo periodo, e comma 9, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante «Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)».....

Pag. 19

N. 180. Sentenza 5 giugno - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela dell'ambiente e promozione del turismo - Istituzione della Rete escursionistica alpinistica speleologica torrentistica Abruzzo (REASTA) - Disciplina delle funzioni regolamentari, di pianificazione, gestione e organizzazione della REASTA - Applicabilità della disciplina alle aree ricomprese nei parchi nazionali e nelle aree naturali protette.

- Legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», artt. 5, commi 1 e 2, lettere b), c), d), e), h) ed i); 6, comma 1, lettera a), numero 1), lettera b), numeri 1) e 3), lettera d), numeri 1) e 3); 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f); 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere a), b) ed e); legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), art. 1, comma 17, lettere a) e c).

Pag. 33

N. 181. Sentenza 5 giugno - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio stradale - Concessioni autostradali - Sospensione temporanea dell'obbligo per la società concessionaria delle autostrade A24 e A25 di pagare le rate annuali del corrispettivo della concessione relative al 2015 e al 2016, con rateizzazione dell'importo e differimento della sua corresponsione - Indicazione dell'ANAS come soggetto al quale spettano sia le rate il cui termine di pagamento è stato differito sia le altre rate successive.

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) - convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96 - art. 52-quinquies.....

Pag. 48



N. 182. Ordinanza 6 giugno - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sul reddito delle persone fisiche - Detraibilità delle erogazioni in denaro effettuate a favore dei partiti politici.

- Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore) - convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 13 - art. 11, comma 4-bis.....

Pag. 56

N. 183. Ordinanza 3 - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Misure di agevolazioni per gli investimenti privati nelle strutture ospedaliere - Proroga dell'autorizzazione alla Regione Sardegna all'incremento della spesa per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati.

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108 - art. 8, comma 4, lettera a).....

Pag. 61

N. 184. Ordinanza 3 - 16 luglio 2019

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

Correzione di errori materiali contenuti nella sentenza n. 137 del 17 aprile - 6 giugno 2019.

Pag. 64

N. 185. Ordinanza 3 - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela dell'ambiente - Previsione di misure straordinarie di controllo della fauna selvatica.

- Legge della Regione Puglia 29 giugno 2018, n. 28 (Norme in materia di prevenzione, contenimento ed indennizzo dei danni da fauna selvatica. Disposizioni in materia di smaltimento degli animali da allevamento oggetto di predazione e di tutela dell'incolumità pubblica), artt. 2, comma 1, lettera c), 4, comma 1, e 5.....

Pag. 65

N. 186. Sentenza 5 giugno - 18 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Istruzione - Scuole dell'infanzia e servizi educativi per l'infanzia - Divieto di iscrizione di minori non in regola con gli obblighi vaccinali - Accesso alle strutture scolastiche subordinato, in via transitoria, all'aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge.

- Legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), artt. 1, commi 3 e 4, e 2.....

Pag. 67

N. 187. Sentenza 22 maggio - 18 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Misure alternative al carcere - Condannato nei cui confronti sia stata disposta la revoca di una misura alternativa nel triennio precedente - Divieto di concessione dei benefici della detenzione domiciliare speciale e della detenzione domiciliare ordinaria prevista per madri e padri di prole di età inferiore ai dieci anni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-quater, commi 1, 2 e 3.

Pag. 72



- N. **188.** Sentenza 5 giugno - 18 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Esecuzione penale - Reati ostativi alla concessione di benefici penitenziari - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Irrilevanza della riconosciuta attenuante della lieve entità del fatto.
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-*bis*, comma 1. Pag. 80
- N. **189.** Sentenza 5 giugno - 18 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio - Operatività della norma incriminatrice estesa alla violazione degli obblighi di natura economica che riguardano figli nati fuori dal matrimonio.
 – Codice penale, art. 570-*bis*; decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103», artt. 2, comma 1, lettera *c*), e 7, comma 1, lettere *b*) e *o*)..... Pag. 87
- N. **190.** Ordinanza 3 - 18 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Minoranze linguistiche - Disposizioni varie in materia di toponomastica.
 – Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 settembre 2012, n. 15 (Istituzione del repertorio toponomastico provinciale e della consulta cartografica provinciale), artt. 1, commi 4 e 5; 2, comma 2; 3 e 4, comma 1. Pag. 97
- N. **191.** Sentenza 4 - 19 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Responsabilità amministrativa - Risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione in conseguenza di reati commessi da pubblici dipendenti - Presupposti per l'esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero contabile.
 – Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), Allegato 1, art. 51, commi 6 e 7. Pag. 99
- N. **192.** Sentenza 5 giugno - 19 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico regionale - Assegnazione temporanea di personale - Trattamento economico del personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni - Indisponibilità del posto in dotazione organica del dipendente regionale in assegnazione temporanea.
 – Legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti), artt. 5, comma 1, e 6, comma 2, nella parte in cui inserisce i commi 9-*ter* e 9-*quater* nell'art. 29 della legge della regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale). Pag. 106
- N. **193.** Ordinanza 3 - 19 luglio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Tutela della salute - Disposizioni varie in materia funeraria e di polizia mortuaria.
 – Legge della Regione Calabria 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria), artt. 1, comma 4; 2, comma 1, lettera *c*); 7, comma 5; 9, comma 1, lettere *b*) e *c*); 10, commi 1 e 2; 14, comma 1; 18; 22, comma 1; 23, commi da 1 a 6; 26; 27; 28; 29 e 30..... Pag. 112



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 66. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 giugno 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Abrogazione dell'art. 9 della legge regionale n. 25 del 2006 recante previsioni sulle procedure di nomina dei direttori amministrativi e sanitari delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale.
— Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 8 (“Abrogazione dell’articolo 9 della legge regionale 3 agosto 2006, n. 25 (Principi e organizzazione del Servizio sanitario regionale)”), art. 1, nonché intero testo. Pag. 115
- N. 67. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 giugno 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Previsioni di modifica alla legge di stabilità regionale 2019/2021 - Possibilità, nell'anno 2019, per gli enti locali di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzione ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità.
Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni di modifica della legge di stabilità regionale 2018/2020 - Procedure selettive interne - Modifica dell'efficacia temporale della disciplina inerente alla progressione verticale del personale dipendente.
— Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1 (“Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti”), artt. 1, comma 4, e 2. Pag. 117



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 178

Sentenza 5 giugno - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela dell'ambiente -- Disciplina delle emissioni odorigene legate alle attività antropiche - Applicabilità alle installazioni assoggettate ad autorizzazione integrata ambientale - Applicabilità ai progetti assoggettati a valutazione di impatto ambientale (VIA) e a verifica di assoggettabilità a VIA - Rinvio a disposizioni sanzionatorie statali - Aggiornamento dell'allegato tecnico con deliberazione della Giunta regionale.

- Legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene), artt. 1, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, e Allegato tecnico.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché l'Allegato tecnico della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 settembre 2018, depositato in cancelleria il 26 settembre 2018 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 26 settembre 2018 (reg. ric. n. 66 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché l'Allegato tecnico della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene).

2.- In particolare, il ricorrente ha impugnato l'art. 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, e le altre citate disposizioni regionali, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione agli artt. 7, commi 4-*bis*, 4-*ter*, 5 e 7; 29-*ter*; 29-*sexies*, comma 3; 29-*septies*; 267, comma 3; 271, comma 3 e 272-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (da ora in poi anche: cod. ambiente).

2.1.- Ancora, il ricorrente ha impugnato lo stesso art. 1, comma 2, lettere *c)* e *d)*, nonché le altre citate disposizioni regionali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione agli artt. 7-*bis*, comma 8; 19; 22 e 23 cod. ambiente.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato il solo art. 3, comma 5, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in relazione all'art. 279 cod. ambiente.

2.3.- Infine, l'art. 6 della medesima legge regionale è stato impugnato dal ricorrente anche per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., in relazione agli artt. 7 e 7-*bis* cod. ambiente, nonché dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 44, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia).

3.- Il ricorrente premette che la legge reg. Puglia n. 32 del 2018, in tutto composta da nove articoli, è volta a disciplinare le emissioni odorigene legate alle attività antropiche, mirando a ridurre l'impatto olfattivo. Ciò, in forza di una competenza che troverebbe fondamento nel tenore dell'art. 272-*bis* cod. ambiente, relativo alle misure dirette a prevenire e limitare le emissioni odorigene derivanti dalle attività rese dagli stabilimenti presi in considerazione dal Titolo I della Parte V del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, soggetti all'autorizzazione di cui all'art. 269 dello stesso cod. ambiente.

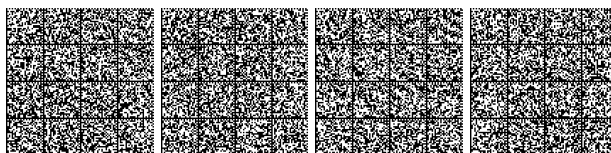
4.- Ciò premesso, evidenzia il ricorrente che con gli artt. 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e con l'Allegato tecnico della legge regionale impugnata sono state introdotte specifiche disposizioni volte a integrare la disciplina prevista dal d.lgs. n. 152 del 2006 in tema di autorizzazione integrata ambientale (AIA), di competenza sia statale, sia regionale; disciplina che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

In particolare - rimarca il ricorrente - gli artt. 3, 4 e 5, destinati a trovare applicazione anche alle installazioni soggette ad AIA statale e regionale, definiscono la procedura per la valutazione dell'accettabilità degli impatti olfattivi, mentre l'Allegato tecnico ne stabilisce e dettaglia i metodi di monitoraggio e di determinazione, nonché i criteri di valutazione sul territorio.

4.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che la Regione resistente non potrebbe rivendicare la propria competenza agganciandola al citato art. 272-*bis* cod. ambiente, la cui applicabilità sarebbe infatti esclusa dal precedente art. 267, comma 3, in forza del quale, per le installazioni soggette ad AIA, la disciplina di riferimento è quella offerta dal Titolo III-*bis* della Parte II del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, così che l'autorizzazione afferente le emissioni destinate ad incidere sull'inquinamento atmosferico (art. 269 cod. ambiente) deve ritenersi sostituita dall'AIA.

4.2.- Per altro verso, evidenzia il ricorrente che, ai sensi dell'art. 271, comma 3, cod. ambiente, è riconosciuta alle Regioni la facoltà di adottare con legge «appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati», ma solo per le attività scarsamente rilevanti di cui all'art. 272, comma 1 (ovvero le attività per le quali non è previsto il rilascio di una autorizzazione alle emissioni).

Per contro, per le attività soggette ad autorizzazione, quali quelle considerate dalla disciplina normativa regionale impugnata, l'introduzione di valori limite non potrebbe essere realizzata dalle Regioni se non attraverso piani e programmi: l'art. 271, comma 4, cod. ambiente prevede infatti che: «[i] piani e i programmi di qualità dell'aria previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 possono stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni più restrittivi di quelli contenuti negli Allegati I, II e III e V alla parte quinta del presente decreto, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio, purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria».



4.3.- Avuto riguardo, poi, al quadro normativo dettato dal Titolo III-*bis* della Parte II cod. ambiente in materia di AIA, il ricorrente rimarca che gli artt. 1, comma 2, lettere *a*) e *b*), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché l'Allegato tecnico della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 impugnata devono ritenersi in contrasto:

a) con l'art. 29-*ter* cod. ambiente, in quanto la legge regionale prevede all'art. 3, per la presentazione delle istanze di AIA di competenza statale, l'obbligo di produrre ulteriore documentazione e informazioni rispetto a quanto previsto dalla normativa statale;

b) con il successivo art. 29-*septies* cod. ambiente, perché la legge regionale impugnata non si configura come uno «strumento di programmazione o di pianificazione» e non considera «tutte le sorgenti emmissive coinvolte», in quanto le emissioni odorigene sono riconducibili anche ad altri fonti emmissive non considerate dalle disposizioni regionali censurate (quali traffico e riscaldamento civile), e non individua chiaramente quali sono le norme di qualità ambientale per cui è necessario attuare le prescrizioni in materia di emissioni odorigene;

c) sotto quest'ultimo versante e sempre muovendo dal disposto dell'art. 29-*septies*, con l'art. 3 Cost. per irragionevolezza: il parametro limite previsto dalla disciplina regionale, di cui si impone il rispetto, rappresenterebbe infatti un valore complessivo al quale possono concorrere una pluralità di sorgenti anche non riferite agli impianti autorizzati;

d) ancora con il citato art. 29-*septies*, essendo previsto che le prescrizioni da dettare per i singoli impianti in sede di autorizzazione non siano richieste dalla Regione in sede di conferenza di servizi, bensì inserite d'ufficio nell'autorizzazione integrata ambientale;

f) con l'articolo 29-*sexies*, comma 3, cod. ambiente, perché non introducono l'obbligo di rispettare «valori limite di emissione» nel territorio, ma impongono soltanto l'adozione di specifiche misure di monitoraggio, costruttive e di gestione;

g) con gli artt. 7, commi 4, 4-*bis* e 5 e 7 cod. ambiente, in quanto gli artt. 1, comma 2, lettere *a*) e *b*), 3, comma 4, 5, comma 1, lettera *c*), e 9 della legge regionale impugnata disciplinano procedure e attività che spettano allo Stato in materia di autorizzazione integrata ambientale, poiché relative alle installazioni di cui all'Allegato XII, eccedendo il potere legislativo riconosciuto alle Regioni dall'art. 7, comma 7, dell'indicato codice.

5.- Il ricorrente denuncia, ancora, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettere *c*) e *d*), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché dell'Allegato tecnico della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in riferimento agli artt. 7-*bis*, comma 8, 19, 22 e 23 cod. ambiente.

Ad avviso del ricorrente, tramite le citate disposizioni regionali vengono introdotti, in una materia di esclusiva competenza legislativa statale, ulteriori contenuti, diversi da quelli prescritti dalle evocate norme statali, ai fini della presentazione delle istanze per la valutazione di impatto ambientale (VIA), nonché per la verifica di assoggettabilità a VIA.

5.1.- In particolare, i contenuti richiesti dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, ai fini del controllo delle emissioni delle sostanze odorigene, non sono previsti dall'art. 19 e dall'Allegato IV-*bis* cod. ambiente per lo studio preliminare ambientale redatto dal proponente; né, ancora, coincidono con quelli sanciti dal successivo art. 22 e dall'Allegato VII alla Parte II, del medesimo codice, avuto riguardo allo studio di impatto ambientale predisposto sempre dal proponente.

5.2.- Osserva il ricorrente che le citate disposizioni regionali prevedono che il «gestore ovvero il proponente, all'atto della presentazione dell'istanza all'autorità competente, provvede ad allegare la documentazione relativa alla individuazione delle sorgenti odorigene significative, alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative, comprensiva della determinazione della concentrazione di odore e della portata di odore e della determinazione della concentrazione delle singole sostanze, odoranti o traccianti anche non odoranti, e alla stima dell'impatto olfattivo delle emissioni, redatta secondo le indicazioni di cui all'allegato annesso alle presenti disposizioni» (art. 3, comma 1); dispongono, inoltre, che l'«assenza di sorgenti odorigene significative dovrà essere certificata dal gestore ovvero dal proponente mediante dichiarazione resa nelle forme di legge» (art. 3, comma 2). Le citate disposizioni regionali esulano, pertanto, dalla competenza normativa, da esercitare con leggi o regolamenti riconosciuta alle Regioni ed alle Province autonome dall'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, in relazione alla organizzazione e alle modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché in riferimento all'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali.

Rimarca, infatti, l'Avvocatura generale che tale disposizione limita espressamente siffatta potestà normativa ad ambiti piuttosto circoscritti, potendo le Regioni e le Province autonome stabilire regole autonome e ulteriori rispetto alla normativa statale esclusivamente 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.

Di qui l'illegittimità della norma regionale impugnata, non riconducibile ad alcuna delle finalità in vista delle quali il legislatore statale ha riconosciuto un margine di intervento ai legislatori regionali.

6.- Il ricorrente denuncia, ancora, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 279 cod. ambiente.

6.1.- Secondo quanto previsto dalla disposizione censurata, la «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nei provvedimenti, anche in esito alle attività di cui al comma 2, determina l'applicabilità del sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore».

Il ricorrente - dopo aver premesso che la previsione appare sommariamente formulata, in quanto il comma 2 richiamato non prevede attività in senso stretto, se non «dichiarative» - ritiene che il riferimento al «sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore», contenuto nella norma censurata debba intendersi siccome rivolto alla disciplina statale di settore e dunque all'art. 279 cod. ambiente, che contiene la disciplina delle sanzioni penali e amministrative per le violazioni nel campo delle emissioni in atmosfera.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma censurata delinea, dunque, surrettiziamente fattispecie incriminatrici penali nuove, consistenti nella «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nei provvedimenti», da punire appunto con le sanzioni previste dal citato art. 279 cod. ambiente. In tal modo, la previsione va ad incidere sull'«ordinamento penale», ovvero su una materia riservata in via esclusiva al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

7.- Infine, il ricorrente adduce anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 per violazione sia dell'art. 123 Cost., in riferimento all'art. 44, commi 1 e 2, dello statuto reg. Puglia, sia dell'art. 117, sesto comma, Cost., in relazione agli artt. 7 e 7-bis cod. ambiente.

7.1.- Il censurato art. 6 prevede, al comma 1, che la Giunta regionale «con propria deliberazione provved[a] all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni». Il successivo comma 2 dispone che la Giunta regionale «definisc[a] nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività».

7.2.- Ad avviso del ricorrente, la norma reca, all'evidenza, una ipotesi di delegificazione realizzata in contrasto con i citati parametri costituzionali e interposti.

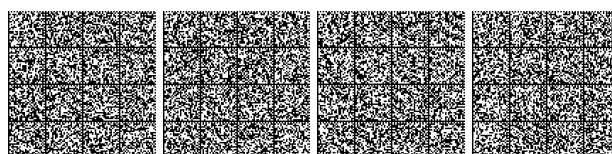
7.2.1.- Si sottolinea, in primo luogo, che le norme di uno statuto regionale ordinario sono adottate all'esito di un procedimento rinforzato e, dunque, condizionano la validità di quelle prodotte da una legge regionale, le quali non possono discostarsene, pena la violazione dell'art. 123 Cost. In particolare, l'art. 44, comma 1, secondo periodo, dello statuto reg. Puglia, prevede che la «legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione. Le materie oggetto di legislazione concorrente non possono essere delegificate».

La disposizione censurata si discosterebbe dalle sopra citate previsioni statutarie perché: a) affida la modifica dell'allegato a una deliberazione di Giunta, laddove lo statuto esige un regolamento, peraltro da approvare nel rispetto di specifiche prescrizioni procedurali (art. 44, comma 2, dello statuto reg. Puglia); b) risulta del tutto carente sotto il profilo della indicazione dei principi che dovrebbero guidare la Giunta nell'attività di delegificazione, non potendosi al riguardo considerare sufficiente la generica disciplina posta dal sopra richiamato articolo 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018; c) utilizza lo strumento della delegificazione in violazione del divieto statutario per le materie di legislazione concorrente, che, ancora più radicalmente, deve ritenersi precluso per quelle di legislazione esclusiva statale, nelle quali le Regioni operano nello spazio lasciato dallo stesso legislatore statale.

7.3.- Ad avviso del ricorrente, ancora, la fattispecie di delegificazione introdotta dalla normativa regionale in esame contrasta altresì con l'art. 117, sesto comma, Cost. per le seguenti considerazioni.

7.3.1.- Muovendo dal dato certo in forza del quale la disciplina contenuta nell'allegato di cui si discute ricade certamente nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., il ricorrente evidenzia altresì che, in forza dell'evocato parametro costituzionale, nelle materie di legislazione esclusiva, le Regioni possono esercitare potestà regolamentare solo sulla base di una delega dello Stato.

Con riguardo alla disciplina relativa all'AIA, tale delega scaturisce dall'art. 7, comma 7, cod. ambiente, che, tuttavia, si riferisce esclusivamente all'autorizzazione integrata ambientale di competenza regionale. Ne deriva che la disposizione regionale censurata viola l'art. 117, sesto comma, Cost., nella misura in cui è diretta a delegificare previsioni destinate ad applicarsi anche all'autorizzazione integrata ambientale di spettanza statale.



In riferimento, poi, alla VIA, l'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente riconosce uno spazio d'intervento alle leggi e ai regolamenti regionali esclusivamente in riferimento alle procedure di loro competenza e per profili strettamente delimitati, dai quali esorbita la disciplina contenuta nell'allegato alla legge regionale in esame.

Ne deriva che l'art. 6, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 de 2018 viola l'art. 117, sesto comma, Cost., nella misura in cui è diretto a delegificare previsioni espressamente destinate ad applicarsi sia ai procedimenti di VIA di spettanza statale, sia a quelli competenza regionale.

8.- Con atto depositato il 29 ottobre 2018 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, concludendo per la inammissibilità o comunque per la infondatezza delle censure.

8.1.- La resistente in primo luogo ha rivendicato il potere di disciplinare la materia delle emissioni odorigene in ragione di quanto previsto dall'art. 272-bis cod. ambiente, evidenziando altresì che la potestà di legiferare sul tema, riconosciuta dalla citata norma statale, non risulta subordinata al preventivo esercizio del potere di coordinamento, solo facoltativo ed eventuale, previsto dal comma 2 dello stesso art. 272-bis.

Ad avviso della resistente, anche a voler ricondurre la materia considerata dalle disposizioni censurate all'ambito inerente la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, non può al contempo disconoscersi che la stessa coinvolge anche aspetti e interessi correlati a materie ascritte alla competenza concorrente delle Regioni, quali quelle del governo del territorio e della tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

A fronte di tale intersecarsi di competenze, la resistente ha richiamato il costante orientamento di questa Corte in forza del quale le disposizioni regionali, emanate per il coinvolgimento, nel bene ambiente, di componenti e aspetti concernenti interessi giuridicamente tutelati di cui sono portatrici anche le Regioni, non violano l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., laddove rispettino gli standard di tutela minima garantiti dalla disciplina statale, finendo piuttosto per meglio realizzare il valore ambientale e innalzare i relativi livelli di tutela.

Ciò premesso, la difesa della resistente rimarca che l'obiettivo del legislatore regionale è stato quello di pervenire ad un più elevato livello di tutela della salubrità dell'aria e dell'ambiente, dettando regole che consentano di inserire, all'interno delle autorizzazioni ambientali, anche prescrizioni volte a prevenire e ridurre gli effetti delle molestie olfattive. In questa cornice l'art. 3, comma 4, lettera c), della legge regionale impugnata dispone che l'autorità competente, nell'ambito dell'istruttoria amministrativa prevista dalla normativa vigente, individua i valori limite di emissione da rispettare, finalizzati a contenere, entro valori di accettabilità, l'impatto olfattivo prodotto dalle emissioni olfattive. Tali valori, descritti dall'Allegato tecnico, permetteranno all'amministrazione competente di prescrivere, all'interno dell'autorizzazione, valori limite di emissione espressi come concentrazione di odore o portata di odore o in concentrazione di singoli odoranti o di sostanze traccianti non odoranti, da aggiungere ai presidi ed ai sistemi di trattamento individuati dalle best available technologies (BAT).

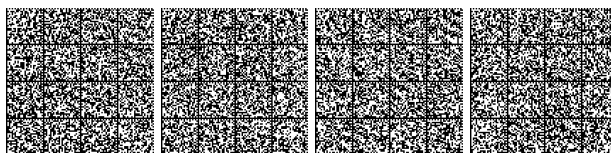
8.2.- Rispetto alle singole censure, la resistente eccepisce anzitutto l'inammissibilità, per la genericità del relativo argomentare, delle prime due questioni, indifferentemente rivolte agli artt. 1, comma 2, lettere a), b), c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché all'Allegato tecnico della legge reg. Puglia n. 32 del 2018.

Non risulterebbero specificati i termini entro i quali le singole disposizioni censurate abbiano violato i parametri costituzionali evocati; genericità resa ancor più evidente dalla evocazione di molteplici parametri interposti, senza adeguatamente argomentare le ragioni della loro ritenuta violazione.

8.3.- Nel merito delle questioni, la difesa della Regione Puglia ne prospetta l'infondatezza perché le ritiene legate a una non corretta interpretazione delle norme impugate, nonché ad una erronea ricostruzione degli ambiti di competenza legislativa ascritti allo Stato e alle Regioni nella materia in oggetto.

8.4.- Quanto alle questioni prospettate per violazione del cod. ambiente afferenti alla disciplina dettata in tema di AIA, la difesa della resistente ha negato l'addotto contrasto tra le disposizioni censurate e gli artt. 7, commi 4, 4-bis, 4-ter, 5 e 7, 29-septies e 267, comma 3, cod. ambiente. La competenza legislativa della Regione Puglia troverebbe fondamento, in relazione alle emissioni odorigene, nel tenore dell'art. 272-bis del medesimo codice, che si estende a tutti gli stabilimenti e a tutte le attività che producono emissioni in atmosfera e che legittima le Regioni ad introdurre precetti sostanziali quanto alla disciplina specifica tesa a delimitare gli impatti olfattivi conseguenziali alle attività antropiche, senza dunque intaccare gli ambiti procedurali definiti dalla normativa statale, ma solo integrandone il portato con precipuo riguardo alle ulteriori incombenze imposte dallo specifico profilo appositamente regolato, coerentemente con quanto previsto dall'Allegato XI alla Parte II del citato d.lgs. n. 152 del 2006.

Per le medesime ragioni, la resistente ha anche contestato l'affermata violazione dell'art. 271, comma 3, cod. ambiente, non senza rimarcare che tale ultima disposizione comunque legittima, in termini generali, normative regionali, realizzate anche tramite interventi legislativi, volte a determinare valori limite alle emissioni in atmosfera e prescrizioni con l'unico limite afferente all'obbligo di tener conto di piani e programmi di qualità dell'aria, ove esistenti.



Inoltre, ha escluso che le norme censurate siano in conflitto con l'art. 29-ter cod. ambiente, imponendo al proponente integrazioni documentali in ambiti procedurali riservati alla competenza esclusiva dello Stato, quali quelli afferenti alle installazioni, agli impianti soggetti ad AIA e ai provvedimenti ambientali di competenza statale, perché anche questi ultimi devono attenersi alle indicazioni prescrittive sostanziali contenute nelle disposizioni legislative regionali di settore, che legittimamente completano il quadro normativo di riferimento.

In relazione alla addotta violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., evocato in correlazione al disposto del già citato art. 29-septies cod. ambiente, sul presupposto della mancata individuazione nella disciplina regionale impugnata di tutte le possibili sorgenti emissive coinvolte nella determinazione delle relative prescrizioni, se ne evidenzia per un verso l'indeterminatezza, e dunque l'inammissibilità (perché non si precisa a quale parametro limite si riferisce la censura né quale sia la disposizione, tra quelle censurate, che arreca il *vulnus addotto*); per altro verso l'infondatezza, in considerazione degli obiettivi e dei conseguenti contenuti precettivi delle disposizioni regionali censurate, destinate a regolare le emissioni odorigene in relazione alla provenienza da una sorgente produttiva e a determinare, in relazione a siffatta sorgente, i valori limite di volta in volta da rispettare, senza pretese di esaustività, quanto alle possibili fonti di emissioni olfattive nell'ambiente e nell'atmosfera.

8.5.- In relazione alle questioni prospettate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per assunto contrasto degli artt. 1, comma 2, lettere *c*) e *d*), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché delle previsioni contenute nell'Allegato tecnico della legge regionale impugnata con gli artt. 7-bis, comma 8, 19, 22 e 23 cod. ambiente in tema di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA, la difesa della resistente ha evidenziato che lo studio preliminare ambientale (richiamato dall'art. 19), descritto nei contenuti dall'Allegato IV-bis alla Parte II del citato codice, per evitare o prevenire impatti ambientali significativi e negativi, deve tenere conto delle pertinenti valutazioni degli effetti sull'ambiente compiute in base alle normative di riferimento, anche di matrice regionale.

In coerenza, anche lo studio di impatto ambientale, previsto dall'art. 22 cod. ambiente e descritto dall'Allegato VII alla Parte II del medesimo codice, nel definire le connotazioni del progetto anche in relazione alle emissioni previste e ai possibili profili di impatto ambientale ad esse correlate, ad avviso della resistente dovrà tenere conto delle discipline regionali di settore anche quando il titolo ambientale è di competenza statale.

Né rileverebbe, secondo la resistente, il richiamo all'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente, il quale, in tema di VIA e verifica di assoggettabilità a VIA, detta i criteri ai quali devono ispirarsi le Regioni nel definire gli ambiti organizzativi e procedurali di loro spettanza. Ad avviso della resistente, le norme censurate contengono prescrizioni di natura sostanziale cui devono attenersi gli stabilimenti nell'ottica volta ad evitare, prevenire e ridurre l'impatto olfattivo correlato alle emissioni odorigene derivanti dalle attività antropiche.

Le relative disposizioni - sottolinea la resistente - non costituiscono un aggravio procedimentale; rappresentano, sul piano delle incombenze istruttorie imposte dalle esigenze di provvedere alla compiuta valutazione delle emissioni odorigene correlate alle singole installazioni, il corollario logico imprescindibile delle verifiche finalizzate ad eliminare o ridurre gli impatti olfattivi nell'ottica del comune obiettivo della tutela ambientale, realizzato dalla normativa regionale impugnata.

8.6.- La difesa della Regione ha sostenuto anche l'infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 5, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, prospettata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in relazione all'art. 279 cod. ambiente. Ad avviso della resistente, la possibilità che la norma regionale impugnata renda applicabili le sanzioni, amministrative e penali, previste dalla citata normativa statale, ai casi in cui si riscontri una violazione delle prescrizioni contenute nei provvedimenti amministrativi in attuazione della disciplina dettata dalla Regione in tema di emissioni odorigene, non darebbe corpo alla creazione di una nuova fattispecie criminosa ma realizza, piuttosto, la riconducibilità di un caso concreto all'astratta previsione di legge.

8.7.- Secondo la resistente, infine, non coglie nel segno nemmeno l'ultima delle censure prospettate nel ricorso, riferita all'art. 6 della legge regionale impugnata.

Le disposizioni impugnate non darebbero luogo ad alcuna delegificazione, in quanto prevedono esclusivamente l'aggiornamento di un contenuto meramente tecnico, quale quello descritto nell'allegato, così da riportare l'atto in questione all'interno delle competenze espressamente proprie della Giunta regionale.

In ogni caso, non rileverebbe il mancato riferimento alla forma regolamentare, perché si prevede comunque la forma tipica dei provvedimenti normativi e generali propria delle deliberazioni della Giunta, senza peraltro escludere aprioristicamente l'acquisizione del parere della commissione consiliare competente in materia, non incompatibile con tali determinazioni.

Infine, la Regione evidenzia che la censura risulta contraddetta dalla stessa normativa statale dettata in materia di emissioni, anche odorigene, nell'atmosfera, in forza delle quali risulta in più occasioni legittimata la normazione regionale attraverso provvedimenti e atti generali.



9.- La difesa della resistente ha depositato, in data 13 maggio 2019, una memoria con la quale ha ribadito le difese svolte nell'atto di costituzione.

10.- In data 14 maggio 2019, l'Avvocatura Generale dello Stato ha depositato memoria, con la quale, nel confermare le argomentazioni sottese alle questioni prospettate con il ricorso, ha replicato alle difese della Regione resistente.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato il 26 settembre 2018 (reg. ric. n. 66 del 2018), ha impugnato gli artt. 1, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché l'intero Allegato tecnico della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene).

2.- Le disposizioni della legge regionale impugnata sono volte a evitare, prevenire e ridurre l'impatto olfattivo derivante dalle emissioni in atmosfera legate alle attività antropiche (art. 1, comma 1). Esse sostituiscono la disciplina previgente nel territorio di riferimento, contenuta nella legge della Regione Puglia 22 gennaio 1999, n. 7 (Disciplina delle emissioni odorifere delle aziende. Emissioni derivanti da sansifici. Emissioni nelle aree a elevato rischio di crisi ambientale), ora abrogata (art. 8).

3.- Giova premettere che la disciplina dettata dalla legge reg. Puglia n. 32 del 2018, in caso di presenza di sorgenti odorigene significative, è destinata a trovare applicazione, in primo luogo, in relazione alle installazioni e agli stabilimenti (art. 1, comma 2, lettera *f)*, sottoposti, in tema di emissioni atmosferiche, all'autorizzazione prevista dall'art. 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (da ora in avanti: cod. ambiente).

La disciplina regionale, per quel che qui immediatamente interessa, risulta altresì estesa alle installazioni (e alle relative modifiche sostanziali) soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), sia di competenza statale, sia di pertinenza regionale, in ragione di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*; ancora, ai progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale o a valutazione di impatto ambientale (VIA), alle relative modifiche sostanziali o alle estensioni dei progetti in questione, anche in questo caso indipendentemente dalla competenza regionale o statale a rendere il relativo titolo (art. 1, comma 2, lettere *c)* e *d)*.

4.- Il riferimento all'art. 1, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 assume un significato decisivo nella corretta delimitazione dell'oggetto del ricorso che interessa. Consente, infatti, di suddividere le censure prospettate dal ricorrente in tre diversi gruppi.

4.1.- In particolare, i primi due gruppi hanno ad oggetto la struttura portante della legge regionale in esame: in entrambi i casi il Presidente del Consiglio dei ministri contesta, infatti, gli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 9 della legge regionale impugnata, nonché l'intero Allegato tecnico ad essa.

Entrambi i gruppi di censure, inoltre, risultano ancorati alla addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione perché in asserito contrasto con alcune disposizioni del cod. ambiente; disposizioni, queste ultime, tuttavia, non coincidenti.

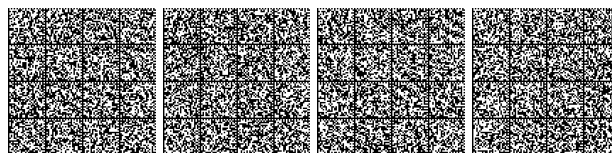
Con riguardo ai parametri interposti, infatti, muta la visuale di riferimento dei relativi motivi di impugnazione.

4.1.1.- Nel primo gruppo di censure, le disposizioni impugnate sono contestate dal ricorrente perché se ne prevede l'applicabilità anche alle installazioni soggette ad AIA, comprese quelle di competenza statale: in questo senso appare decisiva l'inclusione, tra le disposizioni oggetto di impugnazione, anche delle previsioni contenute nelle lettere *a)* e *b)* del comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, che prevedono siffatta estensione. Ed in coerenza, a sostegno dell'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., viene prospettato il contrasto delle norme regionali impugnate con alcune disposizioni del cod. ambiente relative, per l'appunto, alla disciplina dell'AIA.

Giova altresì rimarcare che in questo specifico contesto risulta allocata, nel corpo del ricorso, altra specifica censura, rivolta alle medesime disposizioni ma ancorata all'addotta violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevolezza della relativa disciplina.

4.1.2.- Nel secondo gruppo di censure, le stesse norme regionali (artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché dell'Allegato tecnico) sono censurate perché ne è prevista l'applicabilità anche ai progetti soggetti a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, come reso evidente dall'immediato riferimento (anche) alle lettere *c)* e *d)* del medesimo comma 2 dell'art. 1, nonché ai parametri interposti a tal fine evocati, sempre interni al cod. ambiente, ma immediatamente afferenti, per l'appunto, alla disciplina riguardante la VIA.

4.1.3.- Il terzo gruppo di censure riguarda singole disposizioni della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, non necessariamente collegate alla normativa statale dettata in materia di AIA e di VIA.



In particolare, seguendo l'ordine di prospettazione del ricorso, viene contestato il solo comma 5 dell'art. 3, che il ricorrente ritiene in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si censura, infine, l'art. 6 della legge regionale impugnata, prospettandone l'illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 123 e 117, sesto comma, Cost.

5.- Sia la descrizione delle censure che lo scrutinio delle singole questioni da rendere alla luce delle difese della resistente impongono una preliminare descrizione del quadro normativo di riferimento all'interno del quale le disposizioni regionali impugnate sono destinate ad operare.

5.1.- Sotto questo profilo non può non sottolinearsi, in premessa, che la legislazione statale, mentre disciplina in termini organici il tema dell'incidenza inquinante delle emissioni in atmosfera (in particolare, Titolo I della Parte V cod. ambiente), ancora oggi (malgrado ciò che si dirà di qui a poco in ordine alla innovazione apportata dall'introduzione dell'art. 272-*bis* nel cod. ambiente) non prende in considerazione, con previsioni di sistema, il tema degli impatti olfattivi determinati dalle emissioni derivanti da attività antropiche.

5.2.- Siffatta carenza sistemica non ha tuttavia impedito alla prassi amministrativa di dare comunque rilievo all'impatto ambientale da ascrivere alle emissioni odorigene derivanti dalle attività produttive, muovendo dall'ampia nozione di inquinamento atmosferico contenuta nell'art. 268 cod. ambiente.

Non raramente, infatti, le amministrazioni competenti hanno inserito, all'interno delle autorizzazioni ex art. 269 cod. ambiente, anche in occasione dei titoli abilitativi legati a iniziative produttive maggiormente impattanti sotto questo profilo, oneri di monitoraggio e prescrizioni limitative volte a prevenire o ridurre il portato delle possibili emissioni maleodoranti. Scelte, queste ultime, in linea di principio asseverate dalla giurisprudenza amministrativa malgrado l'assenza di una disciplina organica di riferimento, rinvenibile anche nella normativa di matrice unionale.

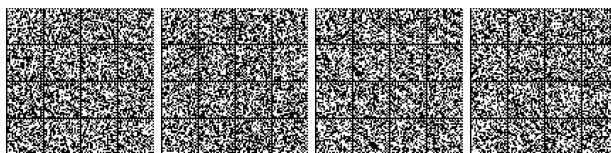
5.3.- Tale carenza normativa, per altro verso, ha permesso un margine d'azione, nel settore in esame, alle Regioni, le quali, per lo più tramite regolamenti o altri atti amministrativi generali (in genere assunti nella forma delle delibere di Giunta), hanno provveduto a disciplinare la materia, dettando linee guida riferite ai valori di emissione, metodi di monitoraggio, nonché ulteriori incombeni a completamento della documentazione di supporto delle relative istanze, destinati ad integrare l'azione amministrativa di riferimento.

Sotto questo profilo, va in particolare rimarcato che la Regione Puglia è stata tra le prime ad attivarsi in tal senso, scegliendo, peraltro, di disciplinare la materia con legge (la già citata legge reg. Puglia n. 7 del 1999, nel tempo più volte modificata e oggi sostituita dalle disposizioni impugnate).

5.4.- Come anticipato, il silenzio della normativa nazionale sul tema in esame è stato interrotto con l'introduzione, all'interno del Titolo I della Parte V cod. ambiente, dell'art. 272-*bis*, ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera f), n. 8, del decreto legislativo 15 novembre 2017, n. 183, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 agosto 2016, n. 170».

5.4.1.- Con l'obiettivo, reso esplicito dai relativi lavori preparatori, di razionalizzare «una serie di poteri già previsti dalle rispettive leggi regionali», il menzionato art. 272-*bis* dispone che la «normativa regionale o le autorizzazioni possono prevedere misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al presente titolo». Prevede, ancora, che tali misure, tra l'altro, possono «[...] includere [...] a) valori limite di emissione [...]; b) prescrizioni impiantistiche e gestionali e criteri localizzativi per impianti e per attività aventi un potenziale impatto odorigeno [...]; c) procedure volte a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, criteri localizzativi in funzione della presenza di ricettori sensibili nell'intorno dello stabilimento; d) criteri e procedure volti a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena [...]; e) specifiche portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena espresse in unità odorimetriche (ouE/m³ o ouE/s) per le fonti di emissioni odorigene dello stabilimento».

L'art. 272-*bis*, comma 2, dispone, inoltre, che il «Coordinamento» previsto dall'art. 20 del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa) possa elaborare indirizzi in relazione alle misure previste dal medesimo articolo. Si prevede, altresì, che attraverso «l'integrazione dell'allegato I alla Parte Quinta, con le modalità previste dall'articolo 281, comma 6», possano essere previsti, anche sulla base dei lavori del Coordinamento, valori limite e prescrizioni per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al Titolo I della Parte II cod. ambiente, «inclusa la definizione di metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti».



5.4.2.- All'evidenza, dunque, il legislatore statale non ha inteso introdurre una disciplina organica e complessiva dei profili inquinanti correlati alle emissioni odorigene, lasciando alle Regioni il compito di regolamentare il settore, ma si è riservato la possibilità, con le modalità previste dal comma 2 del citato art. 272-*bis*, di introdurre valori limite e prescrizioni generali destinate a valere per l'intero territorio nazionale in modo uniforme.

5.5.- La normativa regionale impugnata si inserisce all'interno della cornice normativa descritta in precedenza, oggi meglio definita dal tenore dell'art. 272-*bis* del cod. ambiente.

5.5.1.- Per quanto emerge dai rispettivi lavori preparatori, la disciplina regionale censurata dal ricorrente muove dall'esigenza di modificare il previgente dato normativo, offerto dalla citata legge n. 7 del 1999, aggiornandone il campo di applicazione, garantendo uniformità alle attività di monitoraggio, definendo in modo più puntuale le attività ascritte all'Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente (ARPA) Puglia e infine modificando l'Allegato tecnico cui già nel corpo della legge previgente era assegnato il compito di contenere le specifiche attraverso le quali pervenire alla determinazione dei valori di accettabilità dell'impatto olfattivo da prescrivere all'interno dei relativi titoli abilitativi.

5.5.2.- Come anticipato, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 contiene le indicazioni finalistiche del relativo intervento, mentre il comma 2 dello stesso articolo, in linea peraltro con quanto previsto dalla previgente disciplina (art. 1-*bis* della legge regionale n. 7 del 1999), estende il campo di applicabilità delle disposizioni in esame anche oltre i limiti del Titolo I della Parte V cod. ambiente: oltre agli stabilimenti soggetti all'autorizzazione di cui all'art. 269 cod. ambiente (richiamato dalla lettera f del comma 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata) viene fatto riferimento espresso, tra l'altro, alle installazioni (e alle modifiche alle installazioni) soggette ad AIA, e ai progetti sottoposti a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA (lettere a, b, c e d).

L'elenco delle definizioni è contenuto nell'art. 2, rimasto estraneo alle censure del ricorrente, al pari dell'art. 8 (che, come già evidenziato, dispone l'abrogazione della previgente legge n. 7 del 1999).

5.5.3.- Il cuore della normativa in questione è collocato nell'art. 3.

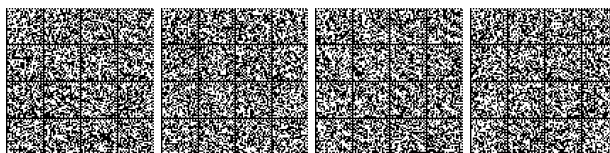
Laddove si sia in presenza di sorgenti odorigene significative - tali dovendosi ritenere quelle che ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera g), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, hanno una «portata di odore» o «una concentrazione di odore» maggiore o uguale ai valori soglia determinati mediante olfattometria dinamica, «applicando la norma UNI EN 13725:2004» (di cui all'Allegato tecnico, punto 3, capoverso 2) - il citato art. 3, comma 1, impone al gestore o al proponente l'onere di allegare, all'atto della presentazione dell'istanza all'autorità competente «la documentazione relativa alla individuazione delle sorgenti odorigene significative, alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative, comprensiva della determinazione della concentrazione di odore e della portata di odore e della determinazione della concentrazione delle singole sostanze, odoranti o traccianti anche non odoranti, e alla stima dell'impatto olfattivo delle emissioni, redatta secondo le indicazioni di cui all'allegato annesso alle presenti disposizioni».

5.5.4.- Secondo quanto previsto dal comma 4 del medesimo art. 3, nell'ambito della relativa istruttoria prevista dalla normativa vigente, l'autorità competente, anche, avvalendosi del supporto tecnico di ARPA Puglia, è tenuta a valutare la documentazione presentata; a verificare, anche sulla base delle migliori tecniche disponibili, l'adeguatezza degli accorgimenti tecnici e gestionali proposti dal gestore al fine di garantire il contenimento delle emissioni odorigene, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e della presenza di potenziali recettori sensibili; ad individuare i valori limite di emissione che devono essere rispettati al fine di contenere entro i valori di accettabilità l'impatto olfattivo prodotto dalle emissioni odorigene; a formulare le eventuali prescrizioni tecniche e gestionali, definendone la relativa tempistica, per il contenimento delle emissioni odorigene sia in condizioni di normale attività sia in condizioni diverse dal normale esercizio; a definire le misure e le modalità e le frequenze di monitoraggio delle emissioni odorigene.

5.5.5.- Il comma 5 del citato art. 3 estende alla violazione delle prescrizioni impartite e dei valori limite contenuti nei provvedimenti, resi in applicazione delle relative disposizioni di legge, il sistema sanzionatorio previsto dalle norme di settore.

I successivi artt. 4 e 5 definiscono i compiti ascritti sul tema ad ARPA Puglia con riferimento all'attività di controllo delle prescrizioni contenute nei relativi titoli abilitativi e, rispettivamente, in ordine alle modalità attraverso le quali vanno gestite le segnalazioni di disturbo olfattivo; l'art. 7 disciplina il regime transitorio, mentre l'art. 9 attiene agli adempimenti consequenziali in capo alle amministrazioni interessate.

5.5.6.- Costituisce parte integrante della legge regionale in esame un Allegato tecnico, all'interno del quale si rinvencono le indicazioni tecniche funzionali alla determinazione delle emissioni odorigene, alla stima previsionale dell'impatto olfattivo e alla determinazione dell'impatto olfattivo o dell'esposizione olfattiva. Tra queste, assumono un



rilievo fondamentale le previsioni afferenti ai valori di accettabilità dell'impatto olfattivo, fissati in funzione delle classi di sensibilità dei ricettori, punto di riferimento dei valori limite e delle prescrizioni da riportare nel provvedimento abilitativo (punti 19 e 20 dell'Allegato).

5.5.7.- Infine, l'art. 6 della legge regionale impugnata prevede le modalità attraverso le quali è demandata alla Giunta regionale la possibilità di aggiornare il citato Allegato tecnico.

6.- Tanto premesso, può ora procedersi alla disamina delle singole questioni prospettate dal ricorso, prendendo le mosse da quelle concernenti l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. per contrasto con la disciplina dettata dal cod. ambiente in tema di AIA.

6.1.- Il ricorrente evidenzia che gli artt. 3, 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 definiscono la procedura per la valutazione dell'accettabilità degli impatti olfattivi mentre l'Allegato tecnico stabilisce e dettaglia i metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti, nonché i criteri di valutazione degli stessi sul territorio. Ciò sul presupposto di una competenza legislativa che troverebbe riferimento nel citato art. 272-*bis* cod. ambiente.

6.1.1.- Ciò posto, ad avviso del ricorrente la possibilità di estendere l'applicabilità del citato art. 272-*bis* cod. ambiente alle installazioni soggette ad AIA, espressamente considerate dalla normativa regionale censurata in ragione di quanto dettato dall'art. 1, comma 2, lettere *a*) e *b*), sarebbe tuttavia esclusa dal tenore dell'art. 267, comma 3, cod. ambiente; disposizione, quest'ultima, in forza della quale, per le dette installazioni, la disciplina di riferimento è quella offerta dal Titolo III-*bis* della Parte II del medesimo codice.

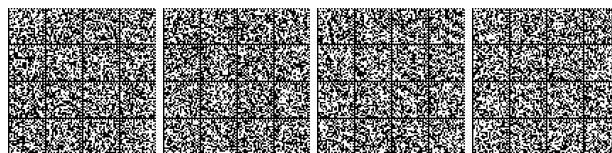
6.1.2.- Osserva, ancora, il ricorrente che ai sensi dell'art. 271, comma 3, cod. ambiente è riconosciuta alle Regioni la facoltà di adottare con legge «appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati», ma solo per le attività scarsamente rilevanti di cui al comma 1 dell'art. 272 dello stesso cod. ambiente, ovvero le attività per le quali non è previsto il rilascio di una autorizzazione alle emissioni. Per le attività soggette ad autorizzazione, invece, è necessario che ciò avvenga attraverso i piani e i programmi previsti dal d.lgs. n. 155 del 2010: il comma 4 del medesimo art. 271 cod. ambiente prevede, infatti, che «[i] piani e i programmi di qualità dell'aria previsti dal decreto legislativo 31 agosto 2010, n. 155 possono stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni più restrittivi di quelli contenuti negli Allegati I, II e III e V alla parte quinta del presente decreto, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio, purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria».

6.1.3.- Le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto, ancora, con gli artt. 7, commi 4, 4-*bis*, 5 e 7 cod. ambiente, in quanto disciplinano procedure e attività che spettano allo Stato in materia di AIA, poiché relative agli impianti di cui all'Allegato XII alla Parte II, eccedendo il potere legislativo riconosciuto alle Regioni dal comma 7 dell'art. 7 del citato codice.

6.1.4.- Avuto riguardo, poi, al quadro normativo dettato dal Titolo III-*bis* della Parte II cod. ambiente in materia di AIA, il ricorrente evidenzia che le citate disposizioni della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 devono ritenersi in contrasto: *a*) con l'art. 29-*ter* cod. ambiente, in quanto la legge regionale prevede all'art. 3, per la presentazione delle istanze di AIA di competenza statale, l'obbligo di produrre, nell'ambito dell'istanza, ulteriore documentazione e informazioni rispetto a quanto previsto dalla normativa statale; *b*) con il successivo art. 29-*septies*, perché la legge regionale non solo non si configura come uno «strumento di programmazione o di pianificazione», ma non considera, inoltre, «tutte le sorgenti emmissive coinvolte», in quanto le emissioni odorigene sono riconducibili anche ad altri fonti emmissive non considerate dalle disposizioni qui censurate (quali traffico e riscaldamento civile), non individua chiaramente quali sono le norme di qualità ambientale per cui è necessario attuare le prescrizioni in materia di emissioni odorigene, né, infine, prevede che le prescrizioni da dettare per i singoli impianti in sede di autorizzazione siano richieste dalla Regione in sede di conferenza di servizi, ma piuttosto dispone che le stesse vengano inserite d'ufficio nell'autorizzazione integrata ambientale; *c*) con l'art. 29-*sexies*, comma 3, cod. ambiente, perché non introducono l'obbligo di rispettare «valori limite di emissione» nel territorio, ma impongono l'adozione di specifiche misure di monitoraggio, costruttive e di gestione.

6.1.5.- Il ricorrente, all'interno del gruppo di censure rivolte all'insieme di norme che costituiscono la struttura portante della legge regionale impugnata (artt. 3, 4, 5, 6, 7, 9 e l'Allegato tecnico), viste, tuttavia, sempre nell'ottica dell'affermato contrasto con la disciplina statale prevista in materia di AIA, adduce, altresì, l'irragionevolezza della disciplina impugnata ai sensi dell'art. 3 Cost., letto in stretta correlazione con il disposto di cui al già evocato art. 29-*septies* cod. ambiente.

6.2.- La difesa della Regione resistente, con riguardo a siffatto gruppo di questioni, in via pregiudiziale ha eccepito l'inammissibilità *in parte qua* del ricorso, per la genericità dell'assunto che le sostiene.



6.2.1.- L'eccezione è infondata.

Lo snodo decisivo dell'impugnazione rivolta al primo gruppo di norme contestate con il ricorso va rinvenuto nella disposta estensione della disciplina prevista dalla legge reg. Puglia n. 32 del 2018 alle installazioni soggette ad AIA.

In questo senso, assume valenza fondamentale l'impugnazione delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, che tale estensione prevedono; di contro, l'ulteriore insieme delle norme regionali attinte dall'impugnazione, che rappresentano il cuore della disciplina regionale contestata con il ricorso, risultano evocate, quantomeno in prima battuta, sostanzialmente per ribadire la ragione di contrasto posta fundamentalmente a sostegno delle questioni in esame.

In altre parole, non se ne denuncia l'illegittimità costituzionale in sé, ma solo in vista della disposta estensione alle installazioni soggette ad AIA.

6.2.2.- Così letto, il ricorso non soffre della genericità eccepita dalla difesa della resistente.

Le norme impugnate (art. 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, della legge regionale in esame), essenziali nell'ottica perseguita dal ricorrente, risultano, infatti, puntualmente indicate e altrettanto compiutamente scrutinate sul piano argomentativo quanto alle ragioni di addotta illegittimità costituzionale (la conflittualità con l'art. 267, comma 3, cod. ambiente), avuto riguardo, in particolare, alla lamentata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

6.2.3.- Né rileva che il contenuto dell'art. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, di fatto reiteri, anche *in parte qua*, quello in origine previsto dall'art. 1-*bis* della legge reg. Puglia n. 7 del 1999, introdotto nell'impianto della citata legge regionale in forza di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 7, come modificata e integrata dalla legge regionale 14 giugno 2007, n. 17) ed ora abrogato dall'art. 8 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, non osta all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale e che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 60 e n. 41 del 2017).

6.3.- Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con riguardo all'addotto contrasto delle dette disposizioni regionali con l'art. 267, comma 3, cod. ambiente.

6.3.1.- Come già evidenziato, la normativa regionale contestata dal ricorrente è espressamente estesa anche alle installazioni soggette ad AIA, sia di competenza statale sia di pertinenza regionale, secondo la ripartizione prevista dall'art. 7, commi 4-*bis* e 4-*ter*, cod. ambiente.

L'art. 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, nel concorrere a definire l'ambito di applicazione della legge regionale sottoposta allo scrutinio di questa Corte, fa, infatti, indifferente riferimento agli Allegati VIII (che individua le installazioni soggette ad AIA) e XII (che tra quelle descritte all'interno del citato Allegato VIII, seleziona le installazioni di competenza statale) alla Parte II cod. ambiente.

La relativa disciplina, dunque, finisce per sovrapporsi a quella dettata dal cod. ambiente, in un ambito certamente ascrivito alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, pertanto, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. Riserva, questa, che nella materia in esame diviene ancora più rigorosa laddove le installazioni interessate siano assoggettate ad AIA di competenza statale (sentenza n. 141 del 2014), rispetto alle quali non sono operativi gli spazi di azione riconosciuti alle Regioni dallo stesso cod. ambiente, delimitati nei termini definiti dall'art. 7, comma 7, del citato codice.

6.3.2.- La difesa della Regione resistente, nel contrastare l'addotto difetto di competenza, per un verso evoca il tenore dell'art. 272-*bis* cod. ambiente, per altro verso evidenzia che le norme impugnate si legano comunque a titoli di competenza legislativa regionale concorrente (quali il governo del territorio e la tutela della salute) ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. tali da legittimare interventi normativi che siano in grado di elevare il livello di tutela ambientale garantito dalla disciplina statale di riferimento.

6.3.3.- Va tuttavia rimarcato che l'art. 272-*bis* risulta posto all'interno del Titolo I della Parte V cod. ambiente, facendo peraltro esplicito riferimento (comma 1), nel perimetrare il relativo ambito di applicazione, agli stabilimenti soggetti al detto Titolo (art. 267, comma 1). Stabilimenti, questi, rispetto ai quali, per espressa indicazione del comma 3 dell'art. 267 cod. ambiente, resta estranea la disciplina dettata dal Titolo I: laddove ricompresi tra le installazioni soggette ad AIA, tali stabilimenti sono infatti soggetti unicamente alla disciplina prevista dal Titolo III-*bis* della Parte II del medesimo codice.



L'autorizzazione ex art. 269 cod. ambiente, al cui ambito va ricondotta quella regolamentata dalla normativa regionale impugnata, risulta assorbita in quella unitariamente resa ai sensi dell'art. 29-sexies dello stesso codice; titolo il quale, a sua volta, come previsto dal comma 3 dell'articolo citato da ultimo, dovrà anche includere i valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti rilasciate nell'atmosfera.

Se dunque, come non sembra in discussione, l'art. 272-bis cod. ambiente permette al legislatore regionale di incrementare, nell'ambito delle sue competenze, lo standard di tutela ambientale, per altro verso l'art. 1, comma 2, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, estendendone l'applicabilità anche alle installazioni soggette ad AIA, si pone in immediato e insanabile contrasto con la scelta del legislatore statale, espressa dall'art. 267, comma 3, del medesimo codice, in forza della quale la disciplina dettata in materia di riduzione delle emissioni in atmosfera (all'interno della quale risulta ricondotta quella afferente le emissioni odorigene prevista dal citato art. 272-bis) non deve trovare applicazione per le installazioni soggette ad AIA, sottoposte unicamente alle previsioni contenute nel Titolo III-bis della Parte II cod. ambiente.

Tale deviazione dallo specifico perimetro d'azione consentito, con l'art. 272-bis cod. ambiente, alla competenza normativa regionale concreta l'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.3.4.- Né vale evidenziare, in senso contrario, che la disciplina regionale impugnata trova fondamento in titoli di competenza legislativa concorrente e che la lesione prospettata nel ricorso deve escludersi perché la legge regionale in contestazione realizza gli standard di tutela garantiti dalla normativa statale di riferimento.

Vero è che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, 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 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, inoltre, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007); tuttavia 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». (sentenza n. 147 del 2019)

In relazione al campo di azione garantito alle Regioni in materia di «emissioni odorigene», il dato normativo di riferimento, che definisce anche i confini di legittimità del relativo intervento, è offerto dall'art. 272-bis cod. ambiente: lo spazio di intervento consentito alle Regioni, in coerenza, va ristretto all'interno del perimetro di operatività tracciato dalla norma statale, con conseguente applicazione delle relative regole di esclusione, prima tra tutte quella tracciata dall'art. 267, comma 3, del medesimo codice.

Se dunque la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non esclude aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, destinati ad integrare il dato normativo nazionale, soprattutto quando assentiti da quest'ultimo, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale (sentenza n. 147 del 2019).

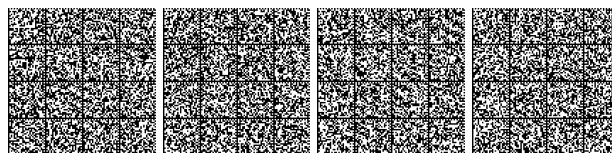
6.4.- La fondatezza della questione prospettata in riferimento all'art. 1, comma 2, lettere a) e b), e l'ablazione che ne consegue, assorbono la disamina degli ulteriori profili di illegittimità costituzionale addotti dalla ricorrente con riferimento al primo gruppo di questioni, compreso anche quello relativo all'art. 3 Cost.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, ancora, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettere c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché dell'Allegato tecnico della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 7-bis, comma 8, 19, 22 e 23 cod. ambiente.

7.1.- Ad avviso del ricorrente, tramite le citate disposizioni vengono introdotte, in una materia di esclusiva competenza legislativa statale, ulteriori contenuti ai fini della presentazione delle istanze per la VIA nonché per la verifica di assoggettabilità a VIA, diversi da quelli prescritti dalle citate norme statali.

In particolare, secondo il ricorrente, i contenuti richiesti dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, ai fini del controllo delle emissioni delle sostanze odorigene, non sono previsti dall'art. 19 cod. ambiente e dall'Allegato IV-bis alla Parte II del medesimo codice per lo studio preliminare ambientale redatto dal proponente; né, ancora, coincidono con quelli sanciti dal successivo art. 22, in uno all'Allegato VII alla Parte II del detto codice, avuto riguardo allo studio di impatto ambientale predisposto sempre dal proponente.

In questa ottica le citate disposizioni regionali esonderebbero dagli argini della competenza normativa, riconosciuta alle Regioni ed alle Province autonome, nei limiti di quanto previsto dall'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente.



Di qui, sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'illegittimità della norma regionale impugnata, che non sarebbe riconducibile ad alcuna delle finalità in vista delle quali il legislatore statale ha riconosciuto un margine di intervento alle Regioni nella materia qui considerata.

7.2.- La difesa della resistente, anche con riferimento a tale gruppo di censure, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per la genericità delle argomentazioni addotte.

7.2.1.- L'eccezione non è fondata.

Infatti, nel ricorso viene dato puntuale risalto all'art. 1, comma 2, lettere *c)* e *d)*, della legge regionale impugnata (che dettano l'estensione della relativa disciplina regionale ai progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a VAS e a *VAS*), cui viene giustapposto, con altrettanto adeguata argomentazione, il riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 3 della stessa legge (che descrivono il contenuto degli oneri di documentazione e allegazione posti a carico del proponente e dispongono altresì l'onere di autocertificazione gravante su quest'ultimo in caso di insussistenza di sorgenti). Disposizioni queste cui viene contrapposto in primo luogo il limite fissato dall'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, quanto agli spazi di intervento normativo riconosciuti alle Regioni in materia di VIA, nonché altre norme del medesimo codice dedicate a questo tema, al fine di sottolineare al meglio le ragioni di conflitto con la disciplina sostanziale poste a fondamento dell'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost..

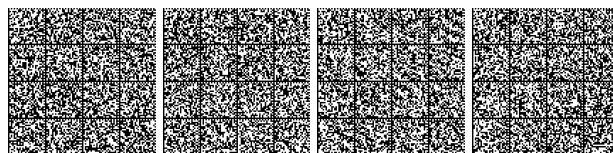
In questa ottica, finisce per non assumere rilievo il silenzio serbato dal ricorso quanto alle altre disposizioni della legge regionale in esame, diverse da quelle contenute nel citato art. 3, che pure risultano fatte oggetto, quantomeno sul piano della mera indicazione nominale, delle censure esposte in riferimento al gruppo di questioni in oggetto. E ciò sia perché l'accoglimento della questione riferita all'art. 1, comma 2, lettere *c)* e *d)*, avrebbe comunque un valore assorbente, al pari di quanto già evidenziato in relazione alle medesime disposizioni scrutinate sotto il versante del rispetto delle disposizioni statali in tema di AIA, sia perché l'ablazione dell'art. 3, commi 1 e 2, porterebbe a travolgere in via consequenziale anche le altre disposizioni impugnate, per la omogeneità che ne lega i rispettivi contenuti, tale da privare di rilievo l'assenza di argomentazione sul punto.

7.3.- Nel merito, le censure prospettate dal ricorrente non colgono nel segno.

7.3.1.- Questa Corte ha recentemente affermato che la normativa in tema di VIA rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018). La Corte ha altresì precisato che l'art. 7-*bis* cod. ambiente, evocato dal ricorrente, costituisce uno degli snodi fondamentali della riforma apportata 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); tale disposizione, infatti, rientra tra quelle «che - in attuazione degli obiettivi [...] di "semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale" e di "rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale" - determinano 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». L'unitarietà e l'allocatione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, «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» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018).

Il legislatore statale ha dunque riservato a se stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, definendo le modalità attraverso le quali fissare un equilibrio fra gli interessi e i diversi valori coinvolti. In particolare, come detto, la disciplina della VIA è mossa dalla necessità di affiancare alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti: esigenze che sarebbero frustrate da interventi regionali che, incidendo sul relativo procedimento, finiscano per appesantirne il portato, in aperta contraddizione con le scelte del legislatore statale.

In questa cornice non è casuale, a tale riguardo, che l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, pur riconoscendo uno spazio di intervento alle Regioni e Province autonome, ne definisca tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati. Gli enti regionali, infatti, possono disciplinare, «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» (sentenza n. 198 del 2018).



Fuori da questi ambiti, sarebbe dunque preclusa alle Regioni, quale che sia la competenza che le adducano, la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale.

7.3.2.- Ciò precisato, ad avviso del ricorrente, le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, imponendo al proponente di allegare all'istanza rivolta all'autorità competente la documentazione relativa alla individuazione e alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene coinvolte nel progetto in uno alla stima del relativo impatto ambientale, influirebbero, alterandone il portato, sulle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 19 cod. ambiente) o di VIA (artt. 21 e 22 cod. ambiente).

Imporrebbero, infatti, un ulteriore aggravio sia per il proponente che per l'amministrazione, chiamata verificare il contenuto di tali atti integrativi. Analogo giudizio è espresso con riferimento all'autocertificazione, che il proponente/gestore deve rendere in caso di insussistenza di sorgenti odorigene significative.

7.3.3.- Siffatto assunto non è condivisibile.

Le norme censurate, infatti, non incidono sulla struttura del procedimento di verifica; non mettono in gioco il riparto di competenze tra Stato e Regioni; non alterano l'iter procedurale congegnato dalla legge nazionale; non influiscono sulla individuazione dei progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a VIA o assoggettati a VIA. In altre parole, non incidono sulla disciplina della VIA sul versante del relativo procedimento. Ne implementano, piuttosto, i contenuti sostanziali con indicazioni che il legislatore nazionale, in forza di quanto espressamente previsto dall'art. 272-bis cod. ambiente, ha specificatamente consentito alla competenza normativa regionale.

Da qui l'inconferenza del riferimento all'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

7.3.4.- Del resto, proprio le norme interposte evocate dal ricorrente a sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale contengono un richiamo aperto agli oneri che gravano sul proponente quanto al tema dell'impatto ambientale correlato alle possibili emissioni inquinanti legate al progetto da verificare. Richiamo che, quanto al contenuto sostanziale dei conseguenti adempimenti, non può che dipendere dal dato normativo di riferimento, *in parte qua* legato alla natura delle emissioni da considerare al fine.

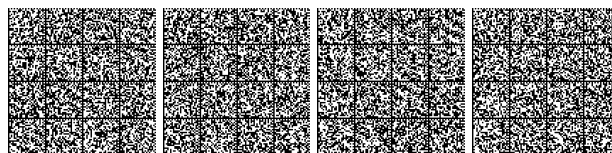
In particolare, quanto allo studio preliminare ambientale predisposto dal proponente ex art. 19 cod. ambiente, in forza del quale l'autorità competente procederà alla verifica degli impatti ambientali del progetto ed il cui contenuto risulta determinato dall'Allegato IV-bis alla Parte II, del medesimo codice, la normativa statale prevede espressamente (art. 3 del citato Allegato) l'onere, per il proponente, di provvedere alla descrizione di tutti i probabili effetti rilevanti del progetto sull'ambiente, e tra questi anche quelli inerenti alle emissioni, oggi da aggiornare in relazione ai parametri afferenti quella di matrice odorigena.

Ancora, in tema di VIA, lo studio di impatto ambientale previsto dall'art. 22 cod. ambiente, da allegare alla relativa istanza ex art. 23, comma 1, lettera b), dello stesso codice, deve contenere, ai sensi del comma 3 dell'art. 22, tra le altre informazioni, la descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente (lettera b), quella inerente alle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente, compensare i probabili impatti ambientali significativi e negativi (lettera c), nonché il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto (lettera e). Ciò in linea, del resto, con i contenuti del detto studio, ulteriormente definiti dall'Allegato VII alla Parte II cod. ambiente, in forza del quale il proponente deve provvedere, tra l'altro, alla descrizione dei probabili impatti ambientali rilevanti del progetto proposto, dovuti, in particolare all'emissione di inquinanti (punto 5, lettera c); alla descrizione dei metodi di previsione utilizzati per individuare e valutare gli impatti ambientali significativi del progetto (punto 6); alla descrizione delle misure previste per evitare, prevenire, ridurre o, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi identificati del progetto e, ove pertinenti, delle eventuali disposizioni di monitoraggio (punto 7).

7.3.5.- All'evidenza, dunque, si tratta di incombenze rispetto alle quali si sovrappone il disposto delle norme regionali censurate, ma solo sul piano del contenuto delle relative informazioni da offrire all'autorità competente in ordine alla documentazione che permetta l'individuazione e la caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative nonché alla stima dell'impatto delle relative emissioni.

Il tutto senza incidere sulle connotazioni dei rispettivi procedimenti, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa del ricorrente, *in parte qua* smentita dal tenore letterale dell'art. 3, comma 4, della legge regionale censurata; disposizione, questa, attraverso la quale vengono fatte salve le previsioni normative vigenti inerenti l'istruttoria tecnico amministrativa alla quale dovranno accedere le informazioni afferenti il tema delle potenziali emissioni odorigene.

Di qui la non fondatezza delle questioni in oggetto.



8.- Il ricorrente ha anche impugnato l'art. 3, comma 5, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), in riferimento all'art. 279 cod. ambiente.

8.1.- La disposizione censurata prevede che la «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimento, anche in esito alle attività di cui al comma 2, determina l'applicabilità del sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore».

Il ricorrente - dopo aver premesso che la previsione appare sommariamente formulata, in quanto il comma 2 richiamato non prevede attività in senso stretto, se non «dichiarative» - ritiene che la disposizione impugnata, nel riferirsi al «sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore» abbia inteso richiamarsi alla disciplina statale e dunque all'art. 279 cod. ambiente, che definisce le sanzioni penali e amministrative previste per le violazioni nel campo delle emissioni in atmosfera.

In ragione di tanto, ad avviso del ricorrente, la norma censurata delinea surrettiziamente fattispecie incriminatrici nuove, consistenti nella «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimento», da punire, per l'appunto, con le sanzioni previste dal citato art. 279 cod. ambiente.

La previsione andrebbe dunque ad incidere sull'«ordinamento penale», materia riservata in via esclusiva al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

8.2.- Per quanto il riferimento all'art. 279 cod. ambiente non sia particolarmente dettagliato, il ricorso consente comunque di pervenire ad una puntuale ricostruzione del tenore della censura.

Non emergono, dunque, ragioni ostative alla disamina nel merito della questione; e, del resto, la stessa eccezione sollevata *in parte qua* dalla difesa della Regione non è stata in alcun modo argomentata.

8.3.- Nel merito, la questione non è fondata nei termini precisati di seguito.

8.3.1.- Seguendo il medesimo circuito interpretativo tracciato dal ricorso, occorre muovere dalla considerazione di fondo che informa la prospettazione del ricorrente, in forza della quale le emissioni odorigene si inquadrano all'interno dei fenomeni di inquinamento atmosferico di cui alla Parte V cod. ambiente, come del resto oggi confermato dalla specifica collocazione dell'art. 272-bis.

Di qui la correlazione alla disciplina sanzionatoria prevista da tale cornice normativa, identificata dal ricorrente nel disposto dell'art. 279 cod. ambiente.

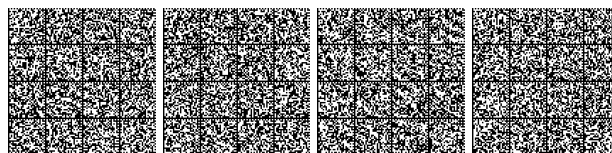
8.3.2.- Tale articolo, composto da più commi, descrive un complesso quadro sanzionatorio: prende in considerazione condotte diverse e prevede sia illeciti amministrativi, sia reati contravvenzionali.

Il ricorso, come anticipato, reca un riferimento all'art. 279 cod. ambiente non altrimenti dettagliato: a tale apparente indeterminatezza può tuttavia ovviarsi, per un verso, considerando il tenore della censura, prospettata in ragione della ritenuta violazione della lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost.; per altro verso, dando rilievo al contenuto della norma censurata, che pone un esplicito riferimento alle sole condotte legate alle violazioni «delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nei provvedimenti».

8.3.3.- Ciò impone, in linea con la prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, di restringere il campo del richiamo operato dalla norma censurata alla sola fattispecie prevista dal comma 2 dell'evocato art. 279 cod. ambiente. Disposizione, questa, che, per l'appunto, punisce con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 10.000 euro chi, nell'esercizio di uno stabilimento, «viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271».

8.3.4.- Sempre muovendo dal parametro costituzionale evocato, il campo di indagine (afferente al richiamo che la disposizione censurata opera alla detta norma statale) si riduce ulteriormente alle sole condotte che si sostanziano nella violazione dei valori limite previsti nelle autorizzazioni. L'art. 279, comma 2, cod. ambiente, attualmente, non sanziona più penalmente la violazione delle prescrizioni impartite dal titolo abilitativo reso ai sensi dell'art. 269 dello stesso codice: in forza delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera o), numeri 2) e 3), del d.lgs. n. 183 del 2017, infatti, la violazione delle citate prescrizioni non è più sanzionata penalmente, ma dà luogo all'illecito amministrativo previsto dal nuovo comma 2-bis dello stesso art. 279.

La norma censurata, dunque, vista in una prospettiva esclusivamente penale, quale quella imposta dal parametro costituzionale evocato, assegna un rilievo essenziale alla presenza di un atto amministrativo che abbia recepito le relative indicazioni quanto ai valori limite previsti dalla stessa disciplina regionale. Ciò a differenza della disposizione statale cui si richiama implicitamente, secondo l'impostazione sottesa al ricorso. L'art. 279, comma 2, cod. ambiente contiene, infatti, un più ampio riferimento anche alla violazione dei valori limite emergenti «dagli Allegati I, II, III o



V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271» così da dare rilievo anche a condotte che sembrano prescindere dal contenuto o meglio dalla presenza stessa di un atto amministrativo abilitativo.

8.3.5.- Così ricostruiti sia il perimetro della censura sia, in via interpretativa, il tenore della disposizione censurata, letta attraverso il richiamo alla norma statale evocata a supporto della questione, la doglianza del ricorrente deve ritenersi infondata.

L'impugnazione del ricorrente, infatti, risulta rivolta nei confronti di una norma regionale che, così interpretata, richiama una disposizione statale nella parte in cui questa prevede sanzioni penali per la violazione di dati prescrittivi (i valori limite) definiti da uno specifico provvedimento amministrativo (l'autorizzazione riconducibile all'art. 269 cod. ambiente).

Secondo la giurisprudenza della Corte «la legislazione regionale - pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (a quest'ultimo riguardo, *ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) - può, tuttavia, "concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali"; [...] ciò, particolarmente, quando la legge statale "subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali" (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2014).

Se dunque «resta preclusa al legislatore regionale una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste dalla legislazione statale (sentenza n. 387 del 2008; *cfr.* pure le sentenze n. 210 del 1972 e n. 104 del 1957)», per altro verso questa Corte ha ritenuto legittime norme regionali che si limitano «ad operare un mero rinvio a norme penali di matrice statale» (sentenza n. 295 del 2009).

Da qui l'infondatezza della censura rivolta alla norma oggetto di scrutinio, interpretata in termini coerenti al contenuto del ricorso.

9.- Il ricorrente ha infine addotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 per violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 44, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia), nonché dell'art. 117, sesto comma, Cost. in relazione agli artt. 7, comma 7, e 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

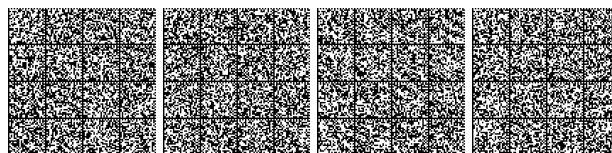
9.1.- La disposizione censurata prevede, al comma 1, che «[l]a Giunta regionale con propria deliberazione provvede all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni». Il successivo comma 2 dispone che la Giunta regionale «definisce nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività».

9.2.- Ad avviso del ricorrente, la norma regionale impugnata reca, all'evidenza, una ipotesi di delegificazione che, tuttavia, contrasta, sotto molteplici profili, con la disciplina contenuta nello statuto reg. Puglia; sotto altri profili, con alcune disposizioni del cod. ambiente in tema di AIA e di VIA.

9.2.1.- Sotto il primo versante, il ricorrente, dopo avere premesso che le norme degli statuti regionali condizionano la validità delle norme prodotte da una legge della medesima Regione, le quali non possono discostarsene, pena la violazione dell'art. 123 Cost., evidenzia che, in base all'art. 44, comma 1, secondo periodo, dello statuto reg. Puglia, la «legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione. Le materie oggetto di legislazione concorrente non possono essere delegificate».

La disposizione censurata si discosta, secondo il ricorrente, dalle sopra citate previsioni statutarie perché: a) affida la modifica dell'Allegato alla legge reg. Puglia n. 32 del 2018 a una deliberazione di Giunta, laddove lo statuto esige un regolamento, peraltro da approvare nel rispetto di specifiche prescrizioni procedurali (art. 44, comma 2, dello statuto reg. Puglia); b) risulta del tutto carente sotto il profilo della indicazione dei principi che dovrebbero guidare la Giunta nell'attività di delegificazione, non potendosi al riguardo considerare sufficiente la generica disciplina posta dal sopra richiamato art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018; c) utilizza lo strumento della delegificazione in violazione del divieto statutario per le materie di legislazione concorrente, strumento che, ancora più radicalmente, deve ritenersi precluso per quelle di legislazione esclusiva statale, nelle quali le Regioni operano nello spazio lasciato dallo stesso legislatore statale.

9.2.2.- Sotto altro profilo, ad avviso del ricorrente la fattispecie di delegificazione introdotta dalla normativa regionale in esame contrasta altresì con l'art. 117, sesto comma, Cost. nella misura in cui è diretta a delegificare previsioni espressamente destinate ad applicarsi ai procedimenti di AIA e VIA di competenza sia statale, sia regionale.



Muovendo dal dato certo in forza del quale la disciplina contenuta nell'Allegato di cui si discute ricade certamente nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., deve altresì evidenziarsi, secondo il ricorrente, che, in forza dell'evocato parametro costituzionale, nelle materie di legislazione statale esclusiva le Regioni possono esercitare potestà regolamentare solo sulla base di una delega dello Stato.

Con riguardo alla disciplina relativa all'AIA, tale delega scaturisce dall'art. 7, comma 7, cod. ambiente che, tuttavia, si riferisce esclusivamente ai titoli di competenza legislativa regionale. In riferimento, poi, alla VIA, l'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente riconosce uno spazio d'intervento alle leggi e ai regolamenti regionali esclusivamente in riferimento alle procedure di propria competenza e per profili strettamente delimitati.

Di qui le ragioni di illegittimità costituzionale prospettate.

9.3.- La Regione ritiene infondate le censure rivolte all'art. 6 della legge regionale in esame.

Ad avviso della resistente, con particolare riguardo alle censure prospettate in riferimento all'art. 123 Cost., la disposizione impugnata non darebbe luogo ad alcuna delegificazione; prevede, piuttosto, l'aggiornamento di un contenuto meramente tecnico, quale quello descritto nell'Allegato, così da riportare l'atto in questione all'interno delle competenze espressamente proprie della Giunta Regionale.

Non rileva, inoltre, il mancato riferimento all'adozione di un regolamento, perché si prevede comunque la forma tipica dei provvedimenti normativi generali propria delle deliberazioni della Giunta, senza peraltro escludere aprioristicamente l'acquisizione del parere della commissione consiliare competente in materia, non incompatibile con i primi.

9.4.- La questione prospettata in riferimento all'art. 123 Cost. merita l'accoglimento.

9.4.1.- In primo luogo va smentita la tesi difensiva della Regione resistente in forza della quale nel caso non ci si troverebbe innanzi a una delegificazione.

La Regione Puglia, inglobando l'Allegato tecnico all'interno della disciplina legislativa ora posta allo scrutinio della Corte, ha dato forza di legge alle relative disposizioni. Ciò, peraltro, in linea con il dato normativo previgente, giacché anche la legge regionale n. 7 del 1999, che già regolava la materia delle emissioni odorigene nel territorio pugliese, annetteva, quale parte del relativo provvedimento legislativo, l'Allegato tecnico contenente le disposizioni attraverso le quali pervenire, in particolare, alla definizione dei valori soglia destinati ad informare l'azione amministrativa in materia.

Vero è che la stessa legge, all'art. 1, comma 2, demandava alla Giunta regionale la possibilità di modificare i contenuti del detto Allegato, senza che lo Stato avesse mai sollevato contestazione alcuna. Ma tale circostanza, come già evidenziato, è notoriamente influente sull'attuale possibilità dello Stato di agire per rilevare, ora, i vizi della nuova disposizione legislativa che reitera violazioni già presenti in fonti legislative regionali previgenti e mai impugnate.

Certa dunque la forza di legge ascrivita all'Allegato, la previsione in forza della quale se ne consente l'aggiornamento non può avere altro significato che quello dell'attribuzione alla Giunta regionale della potestà di innovare il dato legislativo, dando sostanza alla funzione tipicamente propria dei fenomeni di delegificazione.

9.4.2.- Ciò posto, va rimarcato che lo statuto reg. Puglia, nel definire i tratti della potestà regolamentare della Giunta regionale (art. 44, commi 1, primo periodo, e 2), ha altresì dettato il procedimento da seguire in caso di delegificazione, disponendo a tal fine che la stessa debba essere prevista da una legge, la quale individui le norme da delegificare e contenga i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione (art. 44, comma 1, secondo periodo); e ciò sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), così da evitare che tale ultima attività venga effettuata in bianco, lasciando di fatto l'intera disciplina di riferimento integralmente nelle mani della fonte secondaria.

9.4.3.- Lo statuto impone dunque, per una delegificazione conforme al suo dettato, la forma del regolamento, sottoposto al parere preventivo delle commissioni consiliari permanenti competenti per materia (implicitamente favorevole se non reso entro trenta giorni), così permettendo, per un verso il coinvolgimento dell'organo rappresentativo nell'attività di delegificazione, per altro verso, in ragione di quanto previsto dall'art. 53 dello stesso statuto, di sottoporre l'atto di delegificazione alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, prevista per le leggi e per i regolamenti e non per gli atti privi della forma regolamentare.

9.4.4.- Ciò precisato, le disposizioni censurate contenute nell'impugnato art. 6 si pongono in contrasto con lo statuto, dando corpo all'addotta violazione dell'art. 123 Cost.

Le disposizioni censurate, infatti, demandano alla Giunta il compito di aggiornare l'Allegato tecnico, rendendo dunque possibili modifiche allo stesso senza precisare le forme che dovrà assumere l'attività di delegificazione e dunque legittimando strumenti diversi da quello regolamentare.



Difettano, inoltre, della imprescindibile indicazione dei principi di massima chiamati a delimitare l'operato della Giunta nel procedere alla delegificazione, dovendosi escludere che gli stessi possano ricavarsi dalle indicazioni offerte dal comma 2 dell'impugnato art. 6: disposizione, questa, il cui contenuto, tanto criptico quanto generico, non consente di superare la doglianza del ricorrente *in parte qua*.

È appena il caso di ricordare che, secondo il costante orientamento di questa Corte, tracciato con continuità precedentemente e successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda Cost., lo statuto, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, dunque, se si pone in contrasto con la fonte statutaria interposta, viola l'art. 123 Cost. (sentenze n. 119 del 2006; n. 993 del 1988 e n. 48 del 1983).

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 per violazione dell'art. 123 Cost.

9.5.- La fondatezza della questione sotto questo profilo, portando a una integrale ablazione della norma in questione, assorbe lo scrutinio sia dell'ulteriore censura prospettata dal Governo, sempre in riferimento alla ritenuta violazione dell'art. 123 Cost. (in relazione all'implicito limite statutario della potestà regolamentare regionale riferito alle materie di competenza esclusiva dello Stato), sia della questione prospettata in relazione all'art. 117, sesto comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (*Disciplina in materia di emissioni odorogene*);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettere c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e dell'Allegato tecnico della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e in relazione agli artt. 7-bis, comma 8, 19, 22 e 23 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia ambientale*), con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e in relazione all'art. 279 del d.lgs. n. 152 del 2006, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

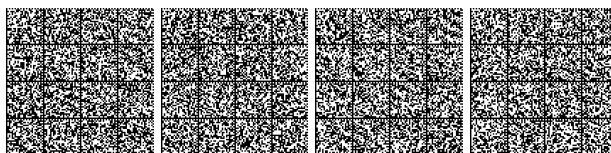
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190178



N. 179

Sentenza 23 maggio - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Integrazione del Piano territoriale regionale con le previsioni in materia di riduzione del consumo di suolo e successivo adeguamento dei Piani di coordinamento provinciale del territorio e dei Piani di governo del territorio (PGT) - Limiti al potere dei Comuni di approvare varianti del PGT fino alla conclusione del processo di adeguamento.

- Legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), art. 5, comma 4, ultimo periodo, e comma 9, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante «Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)».

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. 5, comma 4, ultimo periodo, e comma 9, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra il Comune di Brescia e altri e Francesco Passerini Glazel e altri, con sentenza non definitiva del 4 dicembre 2017, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2018.

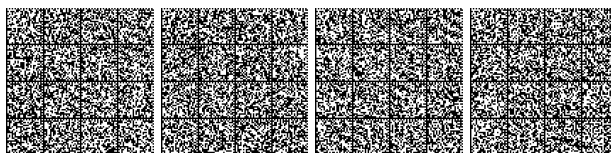
Visti gli atti di costituzione del Comune di Brescia, dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), della Legambiente Onlus, di Francesco Passerini Glazel e altra, nonché l'atto di intervento della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Mauro Ballerini per il Comune di Brescia, Alberto Fossati per l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), Emanuela Beacco per la Legambiente Onlus, Giandomenico Falcon e Italo Ferrari per Francesco Passerini Glazel e altra e Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.- Con sentenza non definitiva del 4 dicembre 2017 (r. o. n. 28 del 2018), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, ultimo periodo, e comma 9, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione.



L'oggetto del giudizio amministrativo è la variante generale al piano di governo del territorio (PGT) adottata nel 2015 dal Comune di Brescia, e poi approvata, che è stata impugnata dai proprietari di alcuni immobili in quanto fortemente riduttiva delle possibilità edificatorie risultanti dalle precedenti previsioni urbanistiche. Ad avviso degli originari ricorrenti, il Comune avrebbe dovuto, invece, mantenere ferme tali previgenti previsioni ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, e istruire l'istanza da loro tempestivamente presentata, sulla base del comma 6 dello stesso articolo, volta all'approvazione del progetto di piano attuativo.

Il giudice rimettente, ricordate in premessa le finalità generali della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, dirette a stabilire «criteri di sostenibilità e di minimizzazione del consumo di suolo», e le «definizioni di consumo di suolo e rigenerazione urbana», emergenti rispettivamente dagli artt. 1 e 2 della stessa, richiama poi testualmente il contenuto dell'art. 5, rubricato «[n]orma transitoria».

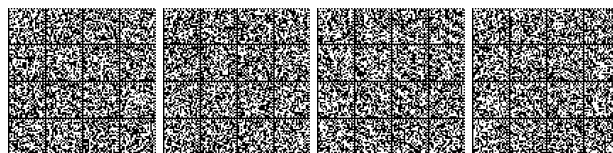
I commi da 1 a 3 di quest'ultima disposizione strutturano un percorso volto a integrare il piano territoriale regionale (PTR) con le previsioni dei nuovi contenuti introdotti dalla stessa legge, e, successivamente, ad adeguare a questo i piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e i piani di governo del territorio (PGT) degli enti locali. Per l'integrazione del PTR è previsto il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge; per l'adeguamento dei PTCP, di ulteriori dodici mesi da tale adempimento, mentre, per l'adeguamento dei PGT, il termine è stabilito in coincidenza con la prima scadenza del documento di piano, che costituisce il primo dei tre atti in cui si articola il PGT. Il successivo comma 4 disciplina specificamente i poteri comunali fino all'adeguamento del PGT sopra ricordato e, comunque, fino alla definizione nello stesso della soglia comunale del consumo di suolo: in tale periodo temporale «i comuni possono approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale. Fino a detto adeguamento sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente».

Il comma 6 dello stesso art. 5 stabilisce che le istanze dei privati volte a sottoporre al Comune piani attuativi conformi o in variante, connessi alle previsioni di PGT vigenti alla data di entrata in vigore della legge, debbono essere presentate entro trenta mesi da tale data; disciplina il relativo procedimento amministrativo e dispone che la convenzione deve essere «tassativamente stipulata entro dodici mesi dall'intervenuta esecutività della delibera comunale di approvazione definitiva». Il comma 7 prevede l'esercizio di poteri sostitutivi regionali nei casi di inerzia o di ritardo comunale negli adempimenti ora richiamati. Il comma 9 prende in considerazione i «piani attuativi, per i quali non sia tempestivamente presentata l'istanza di cui al comma 6 o il proponente non abbia adempiuto alla stipula della convenzione nei termini ivi previsti»: in tali casi, «i comuni, con motivata deliberazione di consiglio comunale, sospendono la previsione di PGT sino all'esito del procedimento di adeguamento di cui al comma 3 e, entro i successivi novanta giorni, verificano la compatibilità delle previsioni sospese con le prescrizioni sul consumo di suolo previste dal PGT, disponendone l'abrogazione in caso di incompatibilità assoluta, ovvero impegnando il proponente alle necessarie modifiche e integrazioni negli altri casi».

2.- Nell'introdurre i motivi a fondamento del dubbio di costituzionalità, il Consiglio di Stato ritiene che i commi 3 e 4 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 non possano essere interpretati nel senso proposto dal Comune di Brescia, ossia come comportanti per i Comuni unicamente il limite a non disporre nuovo consumo di suolo. A tale esito osterebbero sia il criterio di interpretazione sistematica, trattandosi di una norma transitoria, sia quello letterale, attesa la perentorietà della prescrizione dell'ultimo periodo del comma 4, laddove afferma che, fino al completamento dell'adeguamento prescritto, «sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente».

Ciò posto il rimettente ritiene rilevanti le questioni di legittimità costituzionale prospettate in via subordinata dall'appellante amministrazione comunale, vertenti proprio sull'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 e, quindi, sulla legittimità del limite al potere comunale di modificare le previsioni del documento di piano vigente, anche senza che ciò comporti nuovo consumo di suolo.

A tale riguardo si specifica che il dubbio di costituzionalità riguarda il testo originario della disposizione, precedente alle modifiche - che non assumerebbero quindi rilievo nella controversia - apportate dalla sopravvenuta legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante «Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)». Infatti, la legittimità dell'atto amministrativo andrebbe accertata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione; inoltre, la novella intervenuta recherebbe prescrizioni di natura innovativa, che non assumono né carattere retroattivo, né natura interpretativa.



3.- A sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale il rimettente premette alcune osservazioni di carattere generale, dirette, da un lato, a inquadrare, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, i poteri di intervento dei legislatori, statale e regionale, sulle funzioni assegnate agli enti locali e in particolare sui poteri urbanistici dei Comuni, in ragione di «concorrenti interessi generali», per poi concludere che «la problematica, come è agevole riscontrare, ruota intorno ai concetti di necessità ed adeguatezza». Dall'altro, a specificare che nella giurisprudenza amministrativa si è affermato il riferimento a «una nozione ampia e funzionalizzata del concetto di “governo del territorio”», per la quale l'urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione non possono essere intesi, sul piano giuridico, «solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione alquanto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo».

Una volta ricordato che «nel sistema giuridico italiano all'Ente comune è tradizionalmente affidata la funzione amministrativa urbanistica», l'ultimo periodo del comma 4 e il comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 vengono quindi investiti dal dubbio di costituzionalità, in primo luogo con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto a) «una scelta di particolare rilievo» verrebbe compiuta direttamente dal legislatore anziché dalle amministrazioni comunali, b) si sarebbe conformato in negativo il «quomodo di esercizio» di una funzione amministrativa alle stesse spettanti.

Ad analoghe conclusioni di non manifesta infondatezza il Consiglio di Stato perviene con riferimento al «parametro [...] del principio di sussidiarietà». Il giudice *a quo* osserva che «le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente», richiamati dalla norma, diverrebbero «immodificabili» seppure per un periodo di tempo, da un lato «contenuto», ma, dall'altro, «incerto nella sua ampiezza». Sarebbe pertanto inibita all'ente locale «la potestà di adottare modifiche al proprio Documento di Piano vigente», che costituisce la parte più rilevante e qualificante del PGT, e il relativo contenuto verrebbe «cristallizzato» alla data di emanazione della legge regionale n. 31 del 2014.

Il ruolo del Comune sarebbe in tal modo «confinato nell'ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata», mentre il principio di sussidiarietà verticale richiederebbe che i compiti di pianificazione urbanistica spettino a tale ente coerentemente con «l'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, corrispondente agli effettivi bisogni della collettività locale, essendo il Comune l'ente appartenente ad un livello di governo più prossimo ai cittadini».

A conforto di tale affermazione, il rimettente richiama alcuni principi «costantemente predicati nella giurisprudenza amministrativa» nell'intento di «garantire il potere regionale di partecipazione alla formazione dell'atto a complessità diseguale di pianificazione generale, pur nella riaffermazione del principio per cui la funzione di pianificazione urbanistica resta saldamente rimessa alla responsabilità dell'amministrazione comunale». In particolare, se di regola il Comune non potrebbe disattendere le prescrizioni di coordinamento dettate dagli enti (Regione o Provincia) titolari del relativo potere, potrebbe tuttavia «discrezionalmente concretizzarne i contenuti».

Pertanto, come sarebbe «illegittimo un atto amministrativo di matrice regionale che si sostituisce alle determinazioni comunali con riferimento a scelte discrezionali», così, laddove «ciò avvenisse con atto di matrice legislativa», la competenza del Comune «potrebbe essere “difesa” rimettendo alla Corte costituzionale il giudizio di legittimità sulla legge medesima in relazione al parametro che prevede ed eleva il principio di sussidiarietà, rappresentato dal combinato disposto degli articoli 5 e 118 della Carta Fondamentale».

Il giudice rimettente ritiene quindi di trovarsi «in presenza proprio di tale evenienza» in quanto: a) l'art. 5, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, nello stabilire un termine alla Regione per integrare il PTR «nulla prevede nella ipotesi in cui detto termine non sia rispettato»; b) nelle more della suddetta integrazione, l'originario comma 4 del medesimo articolo non soltanto conforma la potestà urbanistica comunale, ma anche «inibisce al comune qualunque forma di pianificazione “diversa” stabilendo che fino all'adeguamento di cui al comma 3 della disposizione predetta (comunque successivo alla integrazione del PTR da parte della Regione) “sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del Documento di Piano vigente”».

I dubbi di costituzionalità si appuntano quindi sia sulla «indeterminatezza temporale della previsione», non essendo prevista alcuna decadenza del barrage interdittivo laddove la Regione non rispetti il termine di legge, sia sulla «portata “espropriativa” di competenze proprie (consistenti nella potestà di modificare il Documento di Piano del PGT) rappresentata dalla prescrizione interdittiva di cui al comma 4 dell'art. 5 della legge», mentre l'esigenza di evitare che i proprietari siano esposti, lungo le linee di confine comunali, a vincoli eccessivamente differenziati non pare, a giudizio del rimettente, integrare una «ragione giustificativa della necessità di un “esercizio unitario” della funzione amministrativa pianificatoria».

4.- Con atto depositato il 6 marzo 2018, è intervenuto in giudizio il Presidente della Giunta regionale della Lombardia, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.



La Regione premette alcune considerazioni sulle finalità generali perseguite dalla legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, che riconosce «al suolo libero il rango di risorsa e bene comune» dando attuazione agli indirizzi dell'Unione europea volti a raggiungere, entro il 2050, il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero. La complessità e innovatività della normativa, in quanto la Lombardia sarebbe stata la prima Regione italiana a emanare una legge sul consumo del suolo, avrebbero reso necessaria una disposizione transitoria, contenuta nell'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 5, volta a «non penalizzare le previsioni urbanistiche già in essere». Più precisamente, la «moratoria temporale» permetterebbe di verificare la effettiva realizzabilità delle trasformazioni territoriali già vigenti, «cercando di attuare un equo bilanciamento fra la tutela dell'affidamento del privato nella stabilità delle previsioni contenute nei documenti di piano [...] e i nuovi criteri di pianificazione territoriale introdotti dalla nuova legge». Inoltre, si sarebbe ritenuto che il punto di equilibrio dovesse essere «conforme su tutto il territorio regionale», per evitare disparità di trattamento.

Viene quindi eccepita la inammissibilità delle questioni «per mancata e insufficiente indicazione dei parametri di costituzionalità» e, con riferimento al comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, per la non rilevanza nel giudizio *a quo*, atteso che gli originari ricorrenti avevano depositato il progetto al Comune di Brescia nel rispetto del termine previsto dall'art. 5, comma 6, mentre il comma 9 disciplina l'ipotesi di inadempimento di tale onere.

Quanto al merito, ad avviso della Regione la normativa oggetto del giudizio attuerebbe le previsioni di cui agli artt. 5, 117 e 118 Cost. e non si porrebbe in contrasto con esse. Nelle more dell'adeguamento, «previsto a cascata», dei piani, la potestà urbanistica comunale poteva in realtà dispiegarsi sia in senso ampliativo delle potenzialità edificatorie, anche se per poche fattispecie tipizzate, sia in senso riduttivo; in questo secondo caso, il limite introdotto conseguiva alla «chiara scelta del legislatore regionale di favor nei confronti del legittimo affidamento dei cittadini e di tutela dell'esistente». In ogni caso, sarebbero state possibili «nuove scelte di pianificazione virtuose in quanto riduttive del consumo di suolo, purché diversamente indirizzate», come chiarito dal comunicato regionale 25 marzo 2015, n. 50, recante indirizzi applicativi della legge reg. n. 31 del 2014: le limitazioni erano riferite al solo documento di piano (e non agli altri due documenti che costituiscono il *PGT*) e, al suo interno, unicamente alle «previsioni di trasformazione» e non anche, ad esempio, agli «obiettivi di sviluppo».

Con particolare riferimento al limite alla modifica delle previsioni di trasformazione vigenti, contenuto nell'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 5 censurato, se ne afferma la «stretta correlazione, compresa la tempistica, con il percorso di adeguamento dei diversi piani». In tal modo si sarebbe perseguita la finalità di non discriminare i Comuni, e conseguentemente i cittadini, quanto ai «riferimenti di partenza, costituiti dal consumo di suolo inteso non come effettivo, bensì come programmato, sulla base delle previsioni di trasformazione dei rispettivi strumenti di pianificazione».

La limitazione posta dalla norma censurata sarebbe comunque temporalmente limitata a un periodo ragionevole.

Il principio di sussidiarietà verticale, quindi, sarebbe stato correttamente coordinato con il principio di adeguatezza, in quanto l'attrazione della funzione al livello di governo superiore sarebbe stata necessaria per garantirne l'adeguato esercizio, in presenza di esigenze di uniforme esercizio delle funzioni su tutto il territorio e di interessi pubblici particolarmente rilevanti quale la tutela del territorio.

Infine, non sarebbero state «intaccate le funzioni fondamentali dei Comuni in materia di pianificazione territoriale e governo del territorio» in quanto tali enti non avrebbero «dismesso le proprie funzioni in materia urbanistica». In ogni caso, l'art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, ricomprende tra le funzioni fondamentali dei Comuni la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, ma precisa che restano ferme sia le funzioni di coordinamento regionale che quelle di programmazione delle Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

5.- Con atto depositato il 9 marzo 2018 si è costituito in giudizio il Comune di Brescia, chiedendo che le questioni siano dichiarate fondate, sulla base di argomenti sostanzialmente corrispondenti a quelli illustrati nell'atto di promovimento, rimarcando in modo particolare il carattere «meramente ordinatorio» del termine di «quanto meno trenta mesi» al barrage interdittivo dei poteri pianificatori comunali.

6.- Con atto depositato il 13 marzo 2018 si sono costituiti in giudizio Francesco Passerini Glazel e Maria Annunziata Passerini Glazel Pagano, parti appellate e appellanti incidentali nel giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

In primo luogo, dopo aver premesso che la legge regionale, da un lato, assume come presupposto «una nozione di consumo di suolo, detta "giuridica"» e, dall'altro, stabilisce un progressivo adeguamento ai nuovi obiettivi di tutti gli



strumenti di pianificazione territoriale, la difesa delle suddette parti sostiene la «generale infondatezza delle questioni» in quanto l'atto di promovimento avrebbe erroneamente qualificato l'intervento regionale in relazione a parametri non pertinenti.

La disciplina della fase transitoria, infatti, sarebbe stata necessaria poiché diretta a evitare che i Comuni, di fronte alla limitazione della loro capacità di attribuzione di potenzialità edificatoria, potessero «essere tentati di “riguadagnarne” a spese di situazioni che essi stessi avevano giudicato adatte all'urbanizzazione». In ogni caso, anche nel periodo transitorio il Comune potrebbe introdurre liberamente varianti al piano delle regole e al piano dei servizi del PGT.

Le disposizioni regionali, pienamente competenti a provvedere nella materia del governo del territorio, si sarebbero limitate a disciplinare l'attuazione delle previsioni urbanistiche comunali nel periodo di transizione tra il vecchio e il nuovo regime del consumo di suolo, al fine di permettere un'attuazione della riforma «in condizioni di uguaglianza nei diversi comuni», non integrando affatto «esercizio della funzione di pianificazione» e non contenendo «alcuna valutazione circa l'opportunità di assegnare al territorio comunale una destinazione o l'altra».

La censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sarebbe, innanzitutto, infondata in quanto tale norma «non esclude ma presuppone» che nella materia del governo del territorio sia la legge regionale ad allocare le funzioni amministrative agli enti locali. Se, poi, la censura fosse interpretata come «presunta sottrazione di una specifica funzione fondamentale che la legge statale concretamente attribuisce ai Comuni», se ne dovrebbe rilevare l'inammissibilità, in quanto l'atto di promovimento non avrebbe indicato, come parametro interposto, le norme legislative statali che tali attribuzioni fonderebbero. La questione rimarrebbe, in ogni caso, infondata: l'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, farebbe salve le funzioni regionali, dando atto della sussistenza, nella materia, di concorrenti interessi intestati alla Regione; inoltre, le disposizioni censurate non comporterebbero affatto «uno spostamento della funzione amministrativa di pianificazione ad un altro livello (e segnatamente al livello regionale)», in quanto la temporanea inibizione solo di determinate modifiche del documento di piano, lasciando in ogni caso intatta la titolarità del potere di modifica in capo al Comune, avrebbe considerato sia l'interesse del Comune all'attuazione del «proprio stesso piano», sia l'interesse dei privati «quale riconosciuto dal Comune conforme all'interesse pubblico».

Anche le censure incentrate sugli artt. 5 e 118 Cost. sarebbero per un verso inammissibili e comunque infondate. La doglianza sulla mancata previsione di un termine finale al barrage interdittivo dei poteri pianificatori del Comune sarebbe inammissibile, sia per difetto di rilevanza, sia perché involverebbe scelte discrezionali del legislatore (non essendo perspicuo il termine che sarebbe stato omissso). A sostegno della non fondatezza, invece, starebbe la erroneità del presupposto interpretativo: decorso il termine di trenta mesi fissato per la presentazione delle istanze di attuazione del programma edificatorio, riprenderebbe «la possibilità del Comune di mutare la destinazione urbanistica dell'area» secondo la disciplina dell'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014. Non si sarebbe, pertanto, «in presenza di un “barrage” privo di termine di scadenza».

Sarebbe, inoltre, insussistente la asserita violazione del principio di sussidiarietà verticale, e non pertinente il parametro invocato, in quanto: a) l'effetto della norma censurata non equivarrebbe a uno spostamento della funzione di pianificazione urbanistica; b) sarebbe solo regolata l'attuazione dei piani già approvati dai Comuni, senza attrazione al livello regionale di alcuna funzione di pianificazione e senza “scelte” di piano; c) il potere di pianificazione rimarrebbe «pienamente conservato» ai Comuni; d) in ogni caso, le misure conservative sarebbero giustificate dalla necessità di salvaguardare interessi in modo uniforme su tutto il territorio regionale.

Inoltre, quand'anche si volessero ricondurre le norme impugnate nell'ambito dei fenomeni governati dal principio di sussidiarietà, sarebbe palese la presenza dei requisiti che legittimerebbero l'attrazione di una funzione, ovvero la sussistenza di interessi di carattere sovracomunale e il rispetto del principio di proporzionalità.

La difesa delle parti prospetta, in chiusura, anche un ulteriore motivo di inammissibilità della questione riferita agli artt. 5 e 118 Cost. perché quelli che il giudice *a quo* definisce “profili” della stessa, apparirebbero «invece come due distinte questioni, tra loro logicamente incompatibili»: la mancata previsione di un termine al barrage interdittivo e la illegittimità di ogni barrage, inteso come intervento regionale su un piano comunale.

Sarebbe, infine, inammissibile la questione riferita al comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, perché l'atto introduttivo, pur menzionandolo nel dispositivo, non conterrebbe alcuna motivazione sul dubbio di costituzionalità e sulla rilevanza.

7.- Con atto depositato il 22 febbraio 2018 si è costituita l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), interveniente nel giudizio principale, chiedendo di dichiarare fondate le questioni sollevate. La norma censurata, nelle more del processo di integrazione e adeguamento dei piani della Regione e delle Province, avrebbe «completamente esautorato i comuni lombardi dalla possibilità di pianificare il proprio territorio» impedendo loro non solo a) di incrementare il consumo di suolo, ma anche b) di revisionare o eliminare le scelte di consumo già effettuate con i loro



strumenti pianificatori. Quest'ultimo limite, a differenza del primo che potrebbe trovare una sua giustificazione, non sarebbe coerente, anche in termini di adeguatezza, con l'interesse regionale alla riduzione del consumo di suolo, perché impedirebbe ai Comuni di procedervi in autonomia e, anzi, incentiverebbe il consumo di suoli già destinati alla trasformazione.

Inoltre, a differenza di quanto disciplinato per il procedimento di adeguamento dei piani regionali e provinciali, non sarebbe prevista la partecipazione degli enti infraregionali per il caso in cui, nella fase transitoria, «i comuni intendano ridurre autonomamente le previsioni espansive dei loro strumenti urbanistici»; ancora, «essi devono subire il blocco della loro potestà, non in relazione a oggetti specifici, che possono al limite giustificare l'attrazione del potere verso la Regione», ma in relazione «al contenuto del Documento di Piano, atto fondamentale del PGT con cui si definiscono le strategie per la pianificazione comunale».

Infine, neppure si potrebbe sostenere che il divieto imposto «risponda alla necessità della Regione di “fotografare” la situazione pianificatoria comunale, al fine di procedere con il suo piano a indicare le soglie di riduzione assegnate ai singoli comuni», perché sarebbe stato lo stesso legislatore regionale, all'interno di un impianto complessivo rimasto immutato, a eliminare, con la legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, «il vincolo di immutabilità», a dimostrazione che «per l'integrazione del piano regionale non era né necessario né rilevante conservare immutate le previsioni dei piani comunali».

8.- Con atto depositato il 12 marzo 2018 si è costituita Legambiente Onlus, interveniente nel giudizio principale, chiedendo di dichiarare fondate le questioni sollevate.

La legge regionale limiterebbe in modo sostanziale la possibilità per i Comuni di intervenire sui propri strumenti urbanistici, così ledendo, senza precisi limiti temporali, l'autonomia pianificatoria loro costituzionalmente riconosciuta. Tale autonomia, infatti, implicherebbe anche una «dimensione diacronica», ovvero il potere di modulare nel tempo gli atti di regolazione delle trasformazioni sul territorio, «adeguando le proprie scelte all'evoluzione del contesto economico e sociale [...] ed alla sensibilità della comunità amministrata».

Oltre a ciò, si segnala che la legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), all'art. 13 assegna l'approvazione del PGT alla esclusiva competenza comunale, essendosi superata la natura di tale piano come atto complesso a imputazione congiunta comunale e regionale, mentre demanda la salvaguardia degli interessi sovracomunali correlati alle trasformazioni territoriali al PTR e al PTCP. A tale riguardo si richiama il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale delineerebbe una precisa scelta a favore del contenimento del consumo di suolo: in forza del principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica sugli strumenti di pianificazione urbanistica comunali, si dovrebbe concludere che la Regione potrebbe limitare la pianificazione urbanistica comunale, anche tramite prescrizioni cogenti e misure di salvaguardia, ma nel segno della protezione del paesaggio, ivi compreso il minor consumo di territorio. La normativa statale di principio, al contrario, non abiliterebbe la Regione ad opzioni di segno opposto, impedendo ai Comuni di variare i propri strumenti nella direzione della riduzione del consumo di suolo.

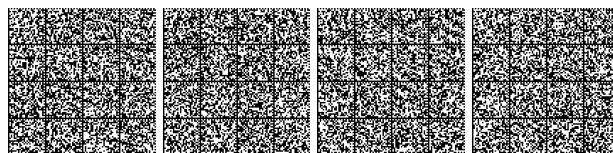
9.- In prossimità dell'udienza sono state depositate tempestive memorie da parte della Regione Lombardia, del Comune di Brescia, delle parti private e dell'ANCI.

9.1.- A integrazione degli argomenti già illustrati, la memoria della Regione sottolinea che la censura di violazione della competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sarebbe infondata, in quanto la legge statale è «soltanto attributiva di funzioni fondamentali» (si richiama la sentenza n. 22 del 2014), mentre «l'organizzazione della funzione» di pianificazione territoriale rimarrebbe attratta nella competenza concorrente in materia di governo del territorio.

Quanto alle censure riferite al principio di sussidiarietà, si sostiene che la «penetrante analisi richiesta dal Consiglio di Stato» comporterebbe «un controllo delle scelte, lato sensu politiche, del legislatore, che è sottratto alle competenze della Corte» (si cita la sentenza n. 95 del 1966).

Infine, si dà notizia della entrata in vigore della integrazione del PTR, ai sensi della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, a seguito della pubblicazione del comunicato regionale 20 febbraio 2019, n. 23, nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 11, serie avvisi e concorsi, del 13 marzo 2019; si dà inoltre atto di successive modifiche, ciò a significare che l'entrata in vigore delle norme sul consumo di suolo implicherebbe un'attività «in continuo divenire».

9.2.- La memoria del Comune di Brescia replica alle osservazioni della Regione e delle parti private in particolare evidenziando l'infondatezza della finalità di tutelare l'affidamento dei privati, atteso che in capo ad essi potrebbe sorgere una posizione differenziata solo nel vigore di una convenzione urbanistica (circostanza che non ricorrerebbe nel caso in giudizio); inoltre, sarebbe la stessa disciplina urbanistica lombarda (art. 8, commi 3 e 4, della legge reg. n. 12 del 2005) a prevedere che il documento di piano non produce effetti diretti sul regime giuridico dei suoli e che è sempre modificabile.



Con riferimento alla durata della compressione delle attribuzioni comunali, si contesta che questa sia limitata al periodo di trenta mesi: la stessa si protrarrebbe, invece, fino alla conclusione del processo di integrazione del PTR e di adeguamento degli altri piani (PTCP e PGT), in maniera incoerente con la «piena libertà di azione» del pianificatore comunale.

9.3.- La memoria delle parti Passerini Glazel e altra evidenzia alcuni passaggi delle altre difese ravvisandovi una estensione dei parametri del giudizio, inammissibile rispetto al perimetro individuato dal giudice rimettente.

Inoltre, sottopone un profilo di inammissibilità e, al tempo stesso, di non fondatezza della questione ritenendo che il Consiglio di Stato non abbia «considerato la diversa potenzialità interpretativa della disposizione regionale contestata». Ad avviso delle parti private, per effetto della legge regionale n. 31 del 2014 la limitazione del consumo di suolo sarebbe diventata «nel sistema a regime, un'autonoma motivazione del provvedimento» comunale di riduzione delle aree edificabili. Nel periodo transitorio, però, sarebbe stato viceversa preservato «l'esistente - incluso il già pianificato - da una possibile riduzione di consumo» autonomamente decisa dalle singole amministrazioni comunali. Ciò non escluderebbe, tuttavia, che queste possano modificare i documenti di piano, «anche riducendo gli ambiti di trasformazione in essi previsti», motivando «non per la specifica finalità della riduzione del consumo del suolo [...] ma per una delle diverse possibili ragioni attinenti al perseguimento del miglior equilibrio territoriale». Pertanto, la normativa contestata potrebbe essere interpretata come non sostitutiva degli altri strumenti di pianificazione previsti a salvaguardia delle aree agricole e di valore ambientale, ma con valenza aggiuntiva «introducendo, accanto ad essi, nuovi contenuti di pianificazione, ai quali corrispondono nuovi poteri pianificatori conformativi». Si sottolinea, infine, il ruolo del «piano delle regole», elemento costitutivo del PGT, per la sua connessione con gli obiettivi della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 e per la possibilità di essere oggetto di variante anche nel periodo transitorio.

Per il resto, la memoria sviluppa gli argomenti già illustrati nella comparsa di costituzione e contesta quelli delle difese avversarie. Con specifico riguardo al richiamo, da parte della difesa di Legambiente, al principio di minor consumo di territorio contenuto nel cod. beni culturali, si osserva che il Consiglio di Stato non avrebbe rilevato tale aspetto e che, comunque, la legislazione regionale andrebbe proprio in quella direzione, fermo restando che costituirebbe invece «una questione di merito legislativo» stabilire l'entrata in vigore del regime più restrittivo e disciplinare la fase transitoria.

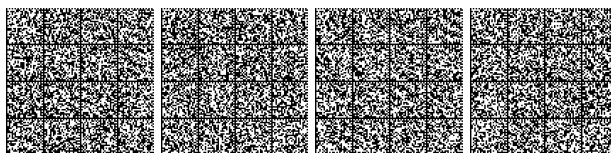
9.4.- La memoria dell'ANCI confuta, in particolare, gli assunti della difesa delle parti private a giustificazione delle norme impugnate. I Comuni, infatti, non avrebbero interesse a ridurre le previsioni per riguadagnare spazi di nuova edificazione. Questo in quanto il dato di partenza per le valutazioni di competenza della Regione ai fini della integrazione del PTR sarebbe il territorio già giuridicamente consumato alla data di entrata in vigore della legge, che non potrebbe essere aumentato, mentre eventuali diminuzioni non inciderebbero sul parametro quantitativo da cui la Regione deve partire per definire i limiti delle nuove espansioni. Pertanto, la limitazione imposta ai Comuni non sarebbe strumentale all'attuazione della riforma, né giustificabile come funzione propria del legislatore regionale, non rispondendo ad alcuna esigenza di garantire omogeneità su tutto il territorio.

Inoltre, si sottolinea che, rispetto allo scopo della riduzione del consumo di suolo, insito nella legge, la preferenza assicurata alla tutela dell'affidamento del privato sarebbe ingiustificata, così come sarebbe illogica la norma transitoria che, impedendo ai Comuni di diminuire autonomamente il consumo di suolo, perseguirebbe un intento opposto alla tutela degli interessi generali legittimanti l'incisione sulle funzioni degli enti locali da parte del legislatore regionale.

Considerato in diritto

1.- Con sentenza non definitiva del 4 dicembre 2017 (r. o. n. 28 del 2018), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, ultimo periodo, e comma 9, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione.

Il giudice rimettente deve decidere della legittimità della variante generale al piano di governo del territorio (PGT) adottata nel 2015 dal Comune di Brescia, e poi approvata, impugnata dai proprietari di alcuni immobili in quanto fortemente riduttiva delle possibilità edificatorie risultanti dalle precedenti previsioni urbanistiche, che invece il Comune avrebbe dovuto mantenere ferme ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014.



Ricordate in premessa le finalità generali di tale legge, il Consiglio di Stato richiama poi testualmente il contenuto della suddetta disposizione, che, disciplinando la fase transitoria occorrente alla integrazione e all'adeguamento dei piani in vista della riduzione del consumo di suolo, prevede, all'ultimo periodo, che, fino a che tale adeguamento non sia completato, «sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente».

2.- Una volta esclusa la possibilità di un'interpretazione delle norme nel senso proposto dal Comune di Brescia, ossia come comportanti per i Comuni unicamente il limite a non disporre nuovo consumo di suolo, il rimettente ritiene rilevanti le questioni di legittimità costituzionale prospettate in via subordinata dall'appellante amministrazione comunale, senza che assumano rilievo le modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante «Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)». Motiva al riguardo, richiamando sia il principio del *tempus regit actum* in materia di sindacato sulla legittimità di atti amministrativi, sia la natura innovativa delle disposizioni sopravvenute, peraltro prive di carattere retroattivo o interpretativo.

3.- A sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente, dopo aver inquadrato i poteri di intervento dei legislatori, statale e regionale, sulle funzioni assegnate agli enti locali e in particolare sui poteri urbanistici dei Comuni, ricorda che nel sistema giuridico italiano all'ente Comune è tradizionalmente affidata la funzione amministrativa urbanistica.

Il comma 4, ultimo periodo, e il comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 vengono quindi investiti dal dubbio di costituzionalità, in primo luogo con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto: a) «una scelta di particolare rilievo» verrebbe compiuta direttamente dal legislatore regionale anziché dalle amministrazioni comunali; b) si sarebbe conformato in negativo il «quomodo di esercizio» di una funzione amministrativa alle stesse spettanti.

Ad analoghe conclusioni di non manifesta infondatezza il Consiglio di Stato perviene con riferimento al «parametro [...] del principio di sussidiarietà», poiché i contenuti edificatori del documento di piano vigente verrebbero «cristallizzati» alla data di emanazione della legge regionale n. 31 del 2014, divenendo immodificabili per un periodo di tempo «incerto nella sua ampiezza». Sarebbe pertanto inibita all'ente locale «la potestà di adottare modifiche al proprio Documento di Piano vigente», che costituisce la parte più rilevante e qualificante del PGT.

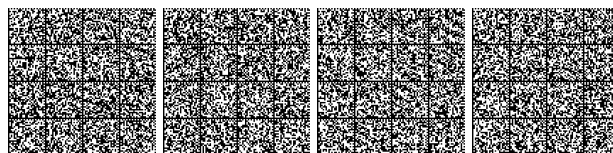
Il rimettente richiama quindi alcuni principi consolidati della giurisprudenza amministrativa in forza dei quali sarebbe «illegittimo un atto amministrativo di matrice regionale che si sostituisse alle determinazioni comunali con riferimento a scelte discrezionali». Da ciò deduce che laddove questa sostituzione avvenga con atto legislativo si concretizzerebbe una lesione degli artt. 5 e 118 Cost., che nel caso specifico deriverebbe sia dalla indeterminatezza temporale della previsione del barrage interdittivo, sia dalla portata «espropriativa» delle competenze comunali, senza che sia rilevabile alcuna esigenza giustificativa della necessità di un esercizio unitario a livello regionale.

4.- Preliminarmente, deve ritenersi non rilevante che le questioni siano state promosse con la forma di sentenza non definitiva anziché di ordinanza. Infatti, «il giudice *a quo* - dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa - ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (da ultimo, sentenza n. 126 del 2018, ivi richiami).

5.- Sempre in via preliminare, va rilevato che le questioni sono correttamente sollevate nei confronti del testo originario dell'art. 5, commi 4, ultimo periodo, e 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie controversa (sentenza n. 39 del 2018). Infatti, come ritenuto dal giudice rimettente, le modifiche introdotte a opera dell'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 16 del 2017 sono ininfluenti ai fini della decisione che a esso spetta, poiché l'oggetto del giudizio incidentale è un provvedimento da valutare in base al principio *tempus regit actum* (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2019 e n. 52 del 2018). Inoltre, la motivazione dell'atto di rimessione contiene plausibili argomenti nel senso della natura innovativa delle disposizioni sopravvenute, escludendone il carattere retroattivo o interpretativo.

6.- Sia la Regione Lombardia che le parti appellate nel giudizio *a quo* hanno eccepito la inammissibilità delle questioni aventi a oggetto l'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014: tale disposizione sarebbe menzionata nel solo dispositivo dell'atto di promovimento, mancando alcuna motivazione sulla rilevanza di essa nel giudizio *a quo* e sul dubbio di costituzionalità alla stessa riferito.

6.1.- L'eccezione è fondata, sotto l'assorbente profilo della mancanza di motivazione sulla rilevanza.



Nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, il censurato art. 5, comma 9, regola due casi che possono verificarsi nel periodo transitorio: quello in cui nel termine di trenta mesi dalla entrata in vigore della legge non sia presentata una istanza per l'approvazione di un piano attuativo, come consentito dal comma 6 dello stesso articolo, e quello in cui il proponente non stipuli la convenzione di un piano attuativo nel termine tassativo di dodici mesi dalla esecutività della delibera di approvazione, parimenti previsto dal comma 6.

In tali casi, «i comuni, con motivata deliberazione di consiglio comunale, sospendono la previsione di PGT sino all'esito del procedimento di adeguamento di cui al comma 3 e, entro i successivi novanta giorni, verificano la compatibilità delle previsioni sospese con le prescrizioni sul consumo di suolo previste dal PGT, disponendone l'abrogazione in caso di incompatibilità assoluta, ovvero impegnando il proponente alle necessarie modifiche e integrazioni negli altri casi».

Ciò premesso, l'atto di rimessione, in effetti, non motiva sulla necessità di dare applicazione al citato comma 9. Tale esigenza, anzi, è da escludere in considerazione dei plurimi riferimenti alla fattispecie concreta oggetto del giudizio principale, come descritta nell'atto di rimessione: le situazioni considerate dall'art. 5, comma 9, non vengono in rilievo nel giudizio *a quo*, emergendo chiaramente che le parti private hanno presentato il progetto di piano attuativo nel termine previsto dal comma 6 dello stesso articolo. Non si verte quindi nell'ambito applicativo dell'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014.

Le relative questioni sono pertanto inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza (da ultimo, sentenza n. 194 del 2018 e ordinanza n. 202 del 2018).

7.- Le restanti eccezioni - riferibili alle residue questioni aventi a oggetto l'art. 5, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 - non sono fondate.

7.1.- Infondata è anzitutto l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Lombardia «per mancata e insufficiente indicazione dei parametri di costituzionalità».

Quanto alla motivazione del contrasto con l'art. 5 Cost. (che la difesa regionale ritiene omessa), in realtà l'atto di promovimento la esplicita in modo adeguato nel combinato disposto con l'art. 118 Cost. (punti 3.5. e 3.8.2. del Diritto) e argomenta sul collegamento tra il criterio di allocazione della funzione urbanistica e il ruolo dell'ente comunale in quanto esponenziale del proprio territorio (punti 3.5.a, 3.5.d, 3.5.e e 3.7.3 del Diritto).

Per gli stessi motivi risulta infondata l'eccezione riferita alla asserita grave lacunosità della motivazione del contrasto con l'art. 118 Cost., in relazione al quale il giudice *a quo* svolge, invece, ulteriori e adeguate specifiche argomentazioni.

Anche il contrasto con il parametro costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. risulta adeguatamente motivato (punto 3.6. del Diritto), atteso che il rimettente lo ravvisa negli effetti della prescrizione normativa censurata sulla funzione urbanistica spettante al Comune.

8.- La Regione Lombardia ravvisa l'inammissibilità delle questioni anche per l'incertezza sulla disposizione che sarebbe oggetto delle censure, ovverosia se tale debba considerarsi l'intero comma 4 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 o il solo ultimo periodo.

8.1.- L'eccezione è infondata.

Dirimenti sono plurimi passaggi motivazionali della sentenza non definitiva nei quali il Consiglio di Stato fa specifico riferimento solo all'ultimo periodo del citato comma 4, peraltro anche specificamente individuato (punto 3.1.3.) come prescrizione la cui eventuale dichiarazione di incostituzionalità produrrebbe effetti nel giudizio *a quo*.

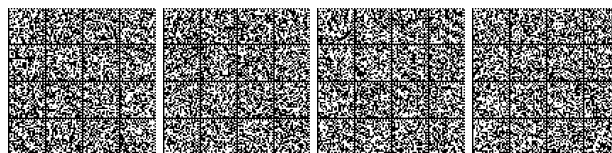
9.- Ad avviso di Passerini Glazel e altra, le questioni sollevate con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sarebbero inammissibili poiché l'atto di promovimento avrebbe omesso di indicare, come parametro interposto, le norme legislative statali a fondamento della specifica funzione fondamentale concretamente attribuita ai Comuni.

9.1.- L'eccezione è infondata.

Come già chiarito (*supra*, punto 7.1.), le questioni sono specificamente motivate in maniera adeguata; inoltre, il complesso degli argomenti esposti dal giudice *a quo* (citando copiosamente la giurisprudenza rilevante al riguardo) consente agevolmente di ritenere che la funzione fondamentale di pertinenza del Comune ascritta al parametro evocato è quella della pianificazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale. Ai fini dell'ammissibilità della censura sulla legge regionale non è richiesta anche la formale indicazione delle norme attributive della funzione fondamentale, trattandosi peraltro di materia rimessa alla competenza esclusiva statale.

10.- Un'ulteriore eccezione di inammissibilità, proposta dalla difesa delle predette parti private, si appunta sulla ritenuta «formulazione di due domande in via alternativa e non subordinata» con riferimento al contrasto con gli artt. 5 e 118 Cost.

10.1.- L'eccezione è infondata.



Le censure alle quali si riferisce l'eccezione costituiscono, piuttosto, argomenti a sostegno dell'unitario contrasto ravvisato con il principio di sussidiarietà verticale, espresso dal combinato disposto degli artt. 5 e 118 Cost.; si tratta di profili tra loro connessi e comunque convergenti nel "verso" dell'eventuale pronuncia di fondatezza delle questioni.

11.- Nella memoria presentata in prossimità dell'udienza, la difesa delle stesse parti ha prospettato una eccezione di inammissibilità per avere il giudice rimettente omissivo di verificare la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione: pertanto, le limitazioni alle funzioni comunali sarebbero state intese «nel modo più ampio [...] anche al di là da quanto richiesto dalla lettera» della legge.

11.1.- L'eccezione è infondata.

Dall'atto di rimessione emerge che il Consiglio di Stato ha correttamente utilizzato i suoi poteri di interpretazione delle disposizioni rilevanti ai fini della decisione. Per un verso, la lettura propostane dal Comune di Brescia - che avrebbe in radice reso non necessaria la questione di legittimità costituzionale - è stata motivatamente esclusa (punto 2.2. del Diritto). In un altro passaggio dell'atto introduttivo, invece, il rimettente ha parimenti escluso di poter accogliere una diversa interpretazione offerta dalla difesa delle parti private e quindi di poter fugare il dubbio di costituzionalità. In particolare, secondo il giudice *a quo*, se è vero che la legge regionale non preclude la possibilità di apportare varianti al piano delle regole e al piano dei servizi (due dei tre atti in cui si articola il *PGT*), «è vero altresì che la prescrizione interdittiva contenuta nella legge riguarda l'atto maggiormente rilevante e qualificante della programmazione urbanistica comunale, rappresentato dal documento di Piano».

A fronte di ciò, nell'argomentare le diverse opzioni che il rimettente avrebbe potuto considerare, la difesa finisce per entrare nella valutazione del merito della questione. Infatti, «se l'ermeneusi prescelta sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall'ammissibilità e attiene, per contro, al merito della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 83 e 42 del 2017, n. 240, n. 95 e n. 45 del 2016, n. 262 del 2015)» (sentenza n. 132 del 2018).

12.- Nel merito le questioni aventi a oggetto l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, sono fondate.

12.1.- È utile premettere che la legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 persegue innovative finalità generali, consistenti nell'orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse e nel prevedere consumo di suolo esclusivamente se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostri tecnicamente ed economicamente insostenibile (art. 1).

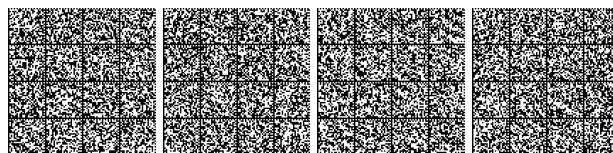
Essa quindi, da un lato, traguarda le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall'altro, è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali.

In quest'ottica la legge regionale si distingue per aver definito il suolo come «bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico» (art. 1, comma 2).

La legge regionale quindi, nelle sue finalità generali, dimostra di inserirsi in un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale.

Si tratta di una prospettiva che risulta, peraltro, conforme - come correttamente ricorda la difesa della Regione Lombardia - agli indirizzi espressi in sede europea fin dalla comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, "Strategia tematica per la protezione del suolo", e più recentemente dall'approvazione del cosiddetto Settimo programma di azione per l'ambiente (decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013).

Nell'attuazione delle suddette finalità, l'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 fornisce le definizioni di consumo di suolo e di rigenerazione urbana, prevedendo, al comma 2, che il piano territoriale regionale (PTR) «precisa le modalità di determinazione e quantificazione degli indici che misurano il consumo di suolo, validi per tutto il territorio regionale, disaggrega [...] i territori delle [province e della città metropolitana] in ambiti omogenei, in dipendenza dell'intensità del corrispondente processo urbanizzativo ed esprime i conseguenti criteri, indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo».



12.2.- In questo quadro normativo si inseriscono le norme oggetto di censura, che disciplinano la fase transitoria volta ad adeguare gli strumenti di pianificazione territoriale stabiliti dalla legislazione lombarda ai criteri previsti per il perseguimento delle suddette finalità.

Nel periodo occorrente alla integrazione dei contenuti del piano territoriale regionale (PTR) e al successivo adeguamento dei piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e dei piani di governo del territorio (PGT), l'art. 5, comma 4, nel testo originario censurato, dispone che «i comuni possono approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale».

L'ultimo periodo di tale disposizione stabilisce che «[f]ino a detto adeguamento sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente».

Tale divieto di *ius variandi* in relazione ai contenuti edificatori del documento di piano viene in ogni caso scandito, dalla ricordata disposizione, fino alla conclusione del processo di adeguamento, anche se poi effettivamente declinato secondo due diverse scadenze temporali: la prima prevista dal comma 6 assegnando ai privati il termine di trenta mesi per la presentazione delle istanze di attuazione del programma edificatorio; la seconda stabilita dal comma 9 per le ipotesi in cui *a)* entro il predetto termine di trenta mesi non siano stati presentati progetti da parte dei soggetti interessati alla realizzazione di un piano attuativo ovvero *b)* se presentati, non sia stata stipulata la relativa convenzione entro dodici mesi dall'approvazione. Anche in queste ultime due ipotesi, comunque, il Comune è vincolato al vigente documento di piano «sino all'esito del procedimento di adeguamento di cui al comma 3».

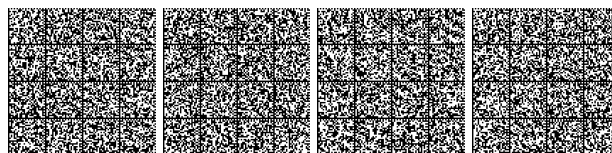
La sospensione della potestà di apportare modifiche ai contenuti edificatori del documento di piano viene quindi ad assumere, sul piano giuridico, un carattere temporalmente limitato ma indefinito nella sua ampiezza, risultando in ogni caso collegata - costituisce, infatti, una circostanza di mero fatto che i privati abbiano presentato l'istanza entro il termine di trenta mesi - al concretizzarsi del processo di adeguamento, per il quale i termini previsti dalla sequenza procedimentale individuata dalla legge regionale hanno carattere meramente ordinatorio. Del resto, come dichiarato dalla difesa della Regione, è solo con la pubblicazione avvenuta nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 11, serie avvisi e concorsi, del 13 marzo 2019 che è divenuta efficace la integrazione del PTR alla quale, invece, secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, la Regione avrebbe dovuto provvedere entro dodici mesi dalla entrata in vigore della predetta legge.

12.3.- In questi termini la disposizione dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 si pone in violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale.

La funzione di pianificazione urbanistica, infatti, come giustamente rileva il giudice rimettente, nel nostro ordinamento è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica).

Tutta la complessa evoluzione che ha condotto allo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario, a una più ampia concezione di urbanistica e quindi alla consapevolezza della necessità di una pianificazione sovracomunale, non ha travolto questo presupposto di fondo, tanto che il legislatore nazionale ha qualificato, attuando il nuovo Titolo V della Costituzione, come funzioni fondamentali dei Comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135).

Il legislatore statale ha quindi sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., la funzione di pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l'ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell'ente locale. Ha così stabilito un regime giuridico comune sottratto, per questo aspetto e salvo quanto si dirà in seguito, alle potenzialità di differenziazione insite nella potestà allocativa delle Regioni nelle materie di loro competenza.



12.4.- Se quindi la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale, ciò non comporta, tuttavia, che la legge regionale non possa intervenire a disciplinarla, anche in relazione agli ambiti territoriali di riferimento, e financo a conformarla in nome della verifica e della protezione di concorrenti interessi generali collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio (sentenza n. 378 del 2000).

Anche dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, questa Corte ha ribadito, con riguardo all'autonomia dei Comuni, che «essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 160 del 2016).

Non sono mancate occasioni, inoltre, in cui questa Corte ha anche espressamente escluso che «il “sistema della pianificazione” assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale - che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali - di prevedere interventi in deroga a tali strumenti» (sentenza n. 245 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2014).

La competenza concorrente in materia di governo del territorio, infatti, abilita fisiologicamente la legislazione regionale a intervenire nell'ambito di disciplina della pianificazione urbanistica; del resto, come correttamente ricorda la difesa della Regione e delle parti private, è la stessa norma che individua le funzioni fondamentali comunali a prevedere che rimangono ferme «le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione» (art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito).

12.5.- All'interno del delicato rapporto tra l'autonomia comunale e quella regionale, tuttavia, questa Corte ha avuto modo di precisare anche 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» (sentenza n. 378 del 2000) e che la suddetta competenza regionale «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni» (sentenza n. 83 del 1997).

Su questo piano, è quindi richiesto uno scrutinio particolarmente rigoroso laddove la normativa regionale non si limiti a conformare, mediante previsioni normative alle quali i Comuni sono tenuti a uniformarsi, le previsioni urbanistiche nell'esercizio della competenza concorrente in tema di governo del territorio, quanto piuttosto comprima l'esercizio stesso della potestà pianificatoria, come nel caso di specie, paralizzandola per un periodo temporale.

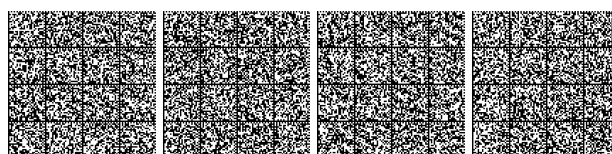
In questi casi, dove emerge come il punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo non sia stato risolto una volta per tutte dal riformato impianto del Titolo V della Costituzione, il giudizio di costituzionalità non ricade tanto, in via astratta, sulla legittimità dell'intervento del legislatore regionale, quanto, piuttosto, su una valutazione in concreto, in ordine alla «verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 286 del 1997).

Viene quindi in causa il variabile livello degli interessi coinvolti, cui ha riconosciuto specifica valenza costituzionale l'affermazione del principio di sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118 Cost., che porta questa Corte a valutare, nell'ambito di una funzione riconosciuta come fondamentale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone.

Il giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti.

Si tratta allora di verificare se la norma di cui all'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 sia proporzionata rispetto al tipo di interessi coinvolti, e in particolare, in questo caso, rispetto alle finalità affermate, su un piano più generale, dalla stessa legge regionale in cui la norma s'inserisce. Se infatti emergesse che la sottrazione ai Comuni della potestà pianificatoria, anziché costituire il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale, si ponesse in contraddizione con questi ultimi, si dovrebbe concludere che la norma verrebbe illegittimamente a incidere sulla funzione fondamentale allocata dal legislatore statale al livello locale.

12.6.- A questo riguardo si deve riscontrare innanzitutto che il livello regionale è strutturalmente quello più efficace a contrastare il fenomeno del consumo di suolo, perché in grado di porre limiti ab externo e generali alla pianificazione urbanistica locale: del resto proprio in questa direzione, come la Lombardia, si sono mosse anche altre Regioni, approvando leggi dirette a limitare il consumo del suolo.



Per questo profilo, quindi, lo scopo perseguito dal legislatore regionale rientra, senza dubbio, nell'ambito del legittimo esercizio della competenza regionale e di per sé appare compatibile con la pianificazione urbanistica locale.

D'altro canto, tuttavia, la norma impugnata, precludendo ogni modifica al documento di piano quand'anche di carattere riduttivo, e perciò volta a contenere il consumo di suolo, finisce per paralizzare la potestà pianificatoria del Comune al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l'obiettivo, e anzi in contraddizione con quest'ultimo.

La suddetta norma impugnata, come si è visto, viene a bloccare diacronicamente la potestà pianificatoria comunale, incidendo su uno dei suoi elementi più rilevanti proprio ai fini del fenomeno che si vorrebbe limitare; è, infatti, il documento di piano, che contiene le scelte più significative ai fini della trasformazione del territorio: le destinazioni d'uso, gli indici edificatori e le aree soggette a trasformazione (art. 8 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Poco rileva, a tal fine, quanto evidenzia la difesa delle parti private, ovvero che, secondo la disciplina regionale, anche nel periodo transitorio, i Comuni rimangono comunque liberi di modificare il piano delle regole e il piano dei servizi del PGT.

Rimane fermo, in ogni caso, che cristallizzando i contenuti edificatori del documento di piano, la norma impugnata viene a sottrarre all'ente locale la possibilità di esprimere un nuovo indirizzo politico amministrativo diretto, sia pure, alla riduzione del consumo di suolo.

È ben vero quanto ancora afferma la difesa delle stesse parti, ovvero che la norma censurata "non sceglie al posto" dei singoli Comuni lombardi, sostituendo cioè direttamente una specifica e diversa decisione regionale a quelle che questi hanno assunto, bensì produce solo l'effetto di mantenerli coerenti alla pianificazione territoriale che questi stessi hanno, in un determinato momento e fino all'entrata in vigore della legge regionale, compiuto.

Tuttavia, se da un lato è corretto affermare che, anche da questo punto di vista, i Comuni non vengono completamente spogliati di una loro funzione fondamentale, dall'altro è evidente che la norma impugnata, all'interno della complessiva funzione di pianificazione urbanistica comunale, ne ritaglia uno specifico contenuto, quello della potestà variandi e la sottrae ai Comuni, ritenendoli inidonei a svolgerla in nome di una esigenza di esercizio unitario rispondente a non ben definiti interessi generali.

Incidendo sul principio di inesauribilità della funzione di pianificazione urbanistica, la norma regionale priva quindi l'ente locale di una quota rilevante della suddetta funzione fondamentale, che, al di là di letture minimalistiche, è diretta, secondo l'orientamento ormai uniforme della giurisprudenza amministrativa, non solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma anche allo sviluppo complessivo e armonico del territorio, nonché a realizzare finalità economico-sociali della comunità locale, in attuazione di valori costituzionalmente tutelati (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 9 maggio 2018, n. 2780, 22 febbraio 2017, n. 821 e 10 maggio 2012, n. 2710).

La rigidità insita nella norma censurata è quindi tale da incidere in modo non proporzionato sull'autonomia dell'ente locale, non solo perché impedisce la rivalutazione delle esigenze urbanistiche in precedenza espresse (che peraltro, in astratto, potevano anche provenire da maggioranze politiche locali diverse da quelle poi in carica), ma soprattutto perché, al tempo stesso, la preclude quando questa sia rivolta alla protezione degli stessi interessi generali sottostanti alle finalità di fondo della legge regionale e quindi coerenti con queste.

In sostanza, l'enunciato censurato, cristallizzando le scelte urbanistiche in vigore al momento dell'intervento del legislatore regionale, paradossalmente, comporta un giudizio di inadeguatezza del Comune a esercitare la potestà variandi anche quando questo intenda svolgerla nella stessa direzione dei principi di coordinamento fissati dal legislatore regionale, ma "in anticipo" rispetto alla prevista applicazione a regime.

La sola giustificazione a fondamento dell'esercizio unitario regionale della quota di funzione sottratta ai Comuni sembra allora essere quella - affermata dalla difesa regionale e da quella privata - di tutelare l'affidamento dei soggetti coinvolti al mantenimento di determinate previsioni urbanistiche. Tuttavia nemmeno tale argomento è dirimente all'interno del giudizio di proporzionalità, anzi si dimostra palesemente inconferente perché in materia urbanistica tale affidamento è normalmente ritenuto tutelabile, dalla giurisprudenza amministrativa, solo a fronte di convenzioni già stipulate (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 12 maggio 2016, n. 1907 e 7 novembre 2012, n. 5665, oltre alle pronunce richiamate *supra*); la norma in questione, invece, verrebbe a garantirlo in un momento molto anteriore rispetto a quello in cui matura un'aspettativa qualificata al mantenimento della destinazione urbanistica.

Nella valutazione di proporzionalità deve essere considerata, inoltre, la durata della sottrazione della potestà variandi che la norma censurata impone ai Comuni: questa, come si è visto, non è assistita da un termine certo e congruo; il periodo della sottrazione risulta, infatti, in ultima analisi rimesso, per effetto del combinato disposto dei commi 4 e 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, alla discrezionalità della Regione nell'approvare l'adeguamento del PTR.



Infine, occorre anche considerare che a fronte della suddetta limitazione, che rende i Comuni meri esecutori di una valutazione compiuta dal livello di governo superiore, non viene prevista a favore dei primi alcuna possibilità di una motivata interlocuzione con il secondo, in contrasto con quanto questa Corte ha affermato in ordine alla necessità di «garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia» (sentenza n. 126 del 2018).

Nemmeno, da ultimo, può acquistare consistenza l'argomento addotto dalla difesa della Regione in ordine alla necessità di «fotografare» la situazione pianificatoria comunale, al fine di procedere con il PTR a indicare le soglie di riduzione assegnate ai singoli Comuni; dirimente al riguardo è quanto affermato dalla difesa dell'ANCI: quando lo stesso legislatore regionale, modificando la disciplina transitoria con la legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, ha eliminato il vincolo di immodificabilità delle previsioni espansive del documento di piano, si è dimostrato per tabulas che per l'integrazione del piano regionale non era né necessario, né rilevante conservare immutate le previsioni dei piani comunali.

12.7.- Si deve quindi concludere che la norma impugnata non supera, ai sensi del legittimo esercizio del principio di sussidiarietà verticale, il test di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia comunale. Essa pertanto deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante «Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)», nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l'atto indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

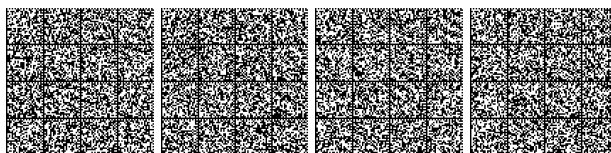
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 180

Sentenza 5 giugno - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela dell'ambiente e promozione del turismo - Istituzione della Rete escursionistica alpinistica speleologica torrentistica Abruzzo (REASTA) - Disciplina delle funzioni regolamentari, di pianificazione, gestione e organizzazione della REASTA - Applicabilità della disciplina alle aree ricomprese nei parchi nazionali e nelle aree naturali protette.

- Legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», artt. 5, commi 1 e 2, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *h)* ed *i)*; 6, comma 1, lettera *a)*, numero 1), lettera *b)*, numeri 1) e 3), lettera *d)*, numeri 1) e 3); 7, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *f)*; 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere *a)*, *b)* ed *e)*; legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), art. 1, comma 17, lettere *a)* e *c)*.

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

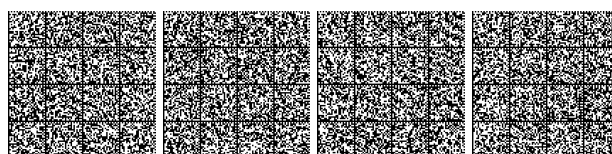
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1 e 2, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *h)* ed *i)*; 6, comma 1, lettera *a)*, numero 1), lettera *b)*, numeri 1) e 3), lettera *d)*, numeri 1) e 3); 7, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *f)*; 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere *a)*, *b)* ed *e)*, della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», e dell'art. 1, comma 17, lettere *a)* e *c)*, della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 25-28 febbraio e il 14-15 marzo 2017, depositati in cancelleria rispettivamente il 7 e il 17 marzo 2017, iscritti ai numeri 27 e 32 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 18 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione delle Regione Abruzzo;

udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alessia Frattale per la Regione Abruzzo.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 25-28 febbraio 2017 e depositato il successivo 7 marzo 2017 (registro ricorsi n. 27 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1 e 2, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *h)* ed *i)*; 6, comma 1, lettera *a)*, numero 1), lettera *b)*, numeri 1) e 3), lettera *d)*, numeri 1) e 3); 7, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *f)*; 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere *a)*, *b)* ed *e)*, della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», in riferimento, nel complesso, all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, e sesto comma, e all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

1.1.- L'Avvocatura generale dello Stato premette che la impugnata legge regionale, interessando tutto il territorio regionale, è applicabile - e in ciò si sostanzierebbe l'incostituzionalità - anche alle porzioni di territorio regionale ricadenti nei parchi nazionali e nelle aree protette. La disciplina di queste ultime è dettata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) (da ora in poi: legge quadro), la quale, per costante giurisprudenza di questa Corte, deve considerarsi espressione dell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

Tale legge - afferma la difesa statale - detta i principi fondamentali ai quali è chiamata ad adeguarsi la legislazione regionale in materia, essendo consentito a quest'ultima soltanto di determinare livelli di maggior tutela. In questo senso, la legislazione nazionale rappresenterebbe il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, la cui finalità di protezione speciale è perseguita mediante: *a)* la regolamentazione sostanziale delle attività che possono essere svolte in quelle aree; *b)* la predisposizione di strumenti programmatici e gestionali.

1.2.- Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'illegittimità dell'impugnato art. 5, commi 1 e 2, lettere *b)*, *d)*, *e)* ed *i)*, nella parte in cui non prevede che le funzioni disciplinate dalla legge regionale (di promozione e di aggiornamento, di approvazione del programma triennale degli interventi, di promozione della formazione e coordinamento della rete delle strutture ricettive e di predisposizione di programmi di gestione della rete escursionistica) vengano esercitate, nelle aree il cui territorio rientri nel perimetro dei parchi nazionali, in conformità a quanto previsto dal regolamento e dal piano di ciascun parco.

Tale previsione, violando gli artt. 8, 11 e 12 della legge n. 394 del 1991 - i quali disciplinano rispettivamente: l'istituzione delle aree naturali protette nazionali, il regolamento del parco e il piano per il parco - contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., poiché incidente sul nucleo di salvaguardia predisposto dalla legge statale nella materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema».

Tali disposizioni, inoltre, contrasterebbero, da un lato, con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto integrerebbero una lesione della potestà regolamentare in una materia di competenza esclusiva statale (destinata ad essere esercitata, in base all'art. 11 della citata legge quadro, dagli Enti parco), e, dall'altro, con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., poiché la possibilità che l'attività gestionale e organizzatoria regionale si espliciti in difformità dal piano per il parco pregiudicherebbe una «funzione amministrativa di tipo programmatico affidata dalla legge statale in una materia di propria competenza, ad un ente pubblico nazionale».

1.2.1.- Il ricorrente lamenta l'incostituzionalità dell'art. 5, comma 2, lettere *b)*, *d)*, *e)*, *h)* ed *i)*, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, anche sotto un diverso profilo. Dette disposizioni, legittimando interventi di diversi soggetti all'interno dei territori dei parchi nazionali senza il nulla osta dell'Ente parco, anche ove ritenuto necessario dalla citata legge n. 394 del 1991, risulterebbero lesive di un importante standard ambientale stabilito dalla legge statale e, di conseguenza, sarebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. Viene altresì ribadito, per le medesime ragioni già esposte, il contrasto con gli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

1.2.2.- L'art. 5, commi 1 e 2, lettere *c)*, *d)*, *e)*, *h)* ed *i)*, è stato impugnato anche nella parte in cui prevede che le attività gestorie - ovvero di pianificazione, promozione e realizzazione di interventi - possono spiegare effetti anche sui territori dei parchi nazionali, così risultando idonee a pregiudicare le funzioni degli Enti parco, cui la legge statale affida sia la gestione, sia il controllo sulla conformità delle attività realizzate all'interno delle aree protette speciali. La normativa impugnata sarebbe, pertanto, in contrasto sia con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., perché in violazione di quanto disposto dalla legge n. 394 del 1991, sia con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., poiché «si tratta di funzioni affidate - da parte del legislatore competente per materia - in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ivi contenuti».



Sotto tale profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che, al fine di superare i vizi di legittimità costituzionale, non sarebbe sufficiente prevedere, come fatto dall'impugnato art. 5, che tali attività si svolgano con la collaborazione degli Enti parco, poiché ciò pur sempre consentirebbe interventi sui quali questi ultimi non hanno espresso il proprio consenso. Pertanto, solo la sostituzione della mera collaborazione con l'intesa potrebbe garantire le prerogative dell'Ente parco.

1.3.- È stato impugnato anche l'art. 6, comma 1, lettera *a*), numero 1), lettera *b*), numeri 1) e 3), lettera *d*), numeri 1) e 3), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui affiderebbe a soggetti espressamente indicati (CAI Abruzzo, Collegio delle guide alpine Abruzzo, Collegio delle guide speleologiche Abruzzo) una serie di funzioni e compiti considerati «specificamente e immediatamente» gestorii (su percorsi, sentieri e segnaletica), spettanti agli Enti parco in base agli artt. 1, comma 4, 9 e 12 della legge n. 394 del 1991. Di qui il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto si determinerebbe la lesione di un importante standard ambientale stabilito dalla legge statale, nonché con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., poiché verrebbe pregiudicata «una funzione amministrativa legittimamente assegnata dallo Stato in una materia di propria competenza esclusiva».

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 7, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) e *f*) della medesima legge regionale, che sarebbe costituzionalmente illegittimo per ragioni analoghe a quelle già fatte valere in relazione alle altre disposizioni impuginate.

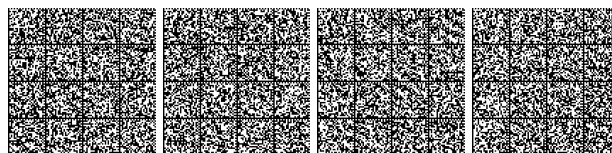
In particolare, le citate disposizioni affiderebbero ai Comuni e all'Amministrazione separata dei beni di uso civico (da ora in poi: ASBUC) una serie di funzioni di tipo gestorio (fra cui: gestire la porzione di REASTA afferente al proprio territorio, presiedere all'ordinaria manutenzione di percorsi e sentieri, predisporre e approvare i programmi annuali di manutenzione ordinaria e stipulare convenzioni con forze dell'ordine e associazioni preposte per l'attività di controllo e gestione) anche con riferimento a porzioni del territorio regionale ricadenti all'interno del perimetro di parchi nazionali e, pertanto, di spettanza dei soggetti gestori di questi ultimi. Di qui il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto lesive di un importante standard ambientale stabilito dalla legge n. 394 del 1991 e, altresì, con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., poiché pregiudicherebbe «una funzione amministrativa legittimamente assegnata dallo Stato in una materia di propria competenza esclusiva».

1.5.- È altresì impugnato l'art. 10, comma 1, della citata legge regionale, nella parte in cui prevede che «la Regione Abruzzo approva ogni tre anni il programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA [...] previa acquisizione delle proposte dei Comuni e degli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali». Anche in questo caso - secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - la legge regionale affiderebbe «all'amministrazione regionale una rilevantissima funzione programmatica e gestoria», anche su porzioni del territorio regionale ricadenti all'interno del perimetro di parchi nazionali e, pertanto, «senz'altro di spettanza degli Enti Parco». In particolare, la disposizione censurata ammetterebbe anche forme di intervento su cui l'Ente parco non ha prestato il proprio consenso, così risultando lesiva dello standard di tutela ambientale predisposto dall'art. 2, comma 1, della legge n. 394 del 1991, il quale affida agli Enti parco la tutela dei diversi valori presenti nel parco nazionale.

A tale riguardo, la compatibilità con gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*) e 118, primo e secondo comma, Cost. sarebbe garantita solo ove fosse previsto che il suddetto programma triennale dovesse essere approvato - per la parte in cui interessa il territorio dei parchi nazionali - «previa intesa» con gli Enti parco specificamente interessati.

1.5.1.- Il medesimo art. 10, comma 1, è ritenuto altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, Cost., nella parte in cui non prevede che il programma triennale, per la parte in cui interessa il territorio regionale ricompreso nei parchi nazionali, debba necessariamente rispettare il regolamento e il piano per il parco. Gli artt. 11, comma 1, e 12 della legge n. 394 del 1991, infatti, prevedono, rispettivamente, che il regolamento del parco disciplini «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco» e che «la tutela dei valori naturali ed ambientali» del parco sia a carico del piano per il parco.

La mancata previsione della conformità al regolamento e al piano per il parco implicherebbe, altresì, la violazione, da un lato, dell'art. 117, sesto comma, Cost., poiché lesivo della potestà regolamentare in una materia di competenza esclusiva statale, affidata agli Enti parco dall'art. 11 della legge quadro, e, dall'altro, dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., poiché consentirebbe che l'attività gestionale e organizzativa regionale si esplichi in difformità dal piano per il Parco, pregiudicando «una funzione amministrativa di tipo programmatico» che la legge statale affida a tali enti.



1.5.2.- È impugnato, inoltre, l'art. 10, commi 1 e 2, nella parte in cui prevede che gli interventi del piano triennale possano essere realizzati in assenza del nulla osta dell'Ente parco, anche quando, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 394 del 1991, questo risulti invece necessario. Di qui, per le medesime ragioni già illustrate in relazione ad altre disposizioni impugunate, la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

1.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, anche l'art. 14, comma 2, lettere *a*), *b*) ed *e*), nella parte in cui affida al regolamento attuativo ivi previsto il compito di stabilire la definizione delle caratteristiche tecniche della segnaletica della REASTA, dei criteri e delle prescrizioni per la progettazione e la realizzazione degli itinerari rientranti nella REASTA, nonché dei criteri generali di manutenzione dei percorsi della REASTA.

Gli artt. 11 e 12 della legge n. 394 del 1991, infatti, attribuiscono al regolamento e al piano per il parco il compito di disciplinare l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco e la pianificazione di quest'ultimo, di modo che le disposizioni impugunate affidano al regolamento attuativo settori riservati dalla legislazione statale all'attività regolatoria degli Enti parco. Ancora una volta - e per le ragioni già illustrate - il ricorrente, richiamando sul punto anche i principi affermati da questa Corte nelle sentenze n. 108 del 2005 e n. 70 del 2011, rileva pertanto il contrasto delle disposizioni impugunate con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, Cost.

1.7.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che tutte le richiamate disposizioni regionali siano costituzionalmente illegittime anche nella parte in cui la loro applicazione sia «destinata a coinvolgere porzioni del territorio incluse nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali».

La legge n. 394 del 1991, infatti, prevede espressamente che anche le riserve statali devono essere sottoposte ad uno «speciale regime» che coinvolge tanto la loro tutela quanto la loro gestione (art. 1), dovendo il loro decreto istitutivo stabilirne i confini, l'organismo di gestione nonché i criteri cui il piano di gestione e il regolamento attuativo devono conformarsi (art. 17). Pertanto, seppure meno dettagliatamente, anche per le riserve naturali statali la legge n. 394 del 1991 pone vincoli organizzativi e funzionali analoghi a quelli caratterizzanti i parchi nazionali.

Con riferimento, invece, alle aree protette regionali, il ricorrente rileva che è consolidato l'orientamento della giurisprudenza di questa Corte secondo il quale la relativa disciplina, di competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente», detta «norme fondamentali del settore cui la legislazione regionale deve uniformarsi anche con riferimento alle aree protette regionali». In particolare, tale disciplina prevede l'esistenza di un soggetto gestore dell'area protetta regionale, che non può essere spogliato delle competenze sugli interventi nella medesima (artt. 1, comma 4, e 23); l'adozione di un regolamento dell'area protetta (art. 22, comma 1, lettera *d*) e di un piano del parco regionale (art. 23), cui sono affidati compiti analoghi agli omologhi strumenti previsti per gli enti parco statali; l'affidamento all'organismo di gestione dell'area naturale protetta di importanti «poteri di controllo circa la conformità delle attività realizzate nell'area rispetto al regolamento, al Piano e al nulla osta».

2.- Con atto depositato il 5 aprile 2017 si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che siano dichiarate non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- La difesa regionale richiama, innanzitutto, le finalità della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, il cui art. 1, che le elenca espressamente, stabilisce che esse sono perseguite «nel rispetto dei principi generali e degli indirizzi definiti dalla legislazione europea e nazionale e in applicazione del principio di sussidiarietà nei rapporti con le autonomie territoriali».

Il legislatore regionale, pertanto, non avrebbe inteso affatto «interferire nell'attività di gestione dei parchi nazionali e delle aree protette regionali», che resta affidata agli Enti parco e ai soggetti gestori delle aree protette, né tantomeno «ridurre il livello di tutela ambientale in dette aree». Al contrario, la legge in questione si limiterebbe ad introdurre «norme per la promozione di uno sviluppo turistico del medesimo territorio montano, basato su forme qualificate di fruizione, compatibili con la natura e le risorse ambientali». A detta finalità risponderebbe la REASTA, con l'istituzione della quale la Regione non ha inteso affidare arbitrariamente le funzioni concernenti la materia in esame, né, tantomeno, stabilire in merito ad attribuzioni arbitrariamente riconosciute alla stessa Regione o ad altri enti, ma soltanto prevedere che determinati soggetti, in ragione delle loro specifiche competenze, collaborino alla tenuta e alla organizzazione della REASTA medesima.

In forza di ciò, le disposizioni regionali impugunate non lederebbero alcuna prerogativa spettante agli Enti parco o ai soggetti gestori delle aree protette, perché si limiterebbero a disciplinare lo «svolgimento, in collaborazione organizzativa, di attività di mera promozione ed incentivazione, in quanto tali inidonee a sostanziare un contrasto con la disciplina statale vigente in subiecta materia».



2.2.- In ordine alle diverse censure mosse all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, la difesa regionale osserva come esse si fondino «sull'erroneo presupposto» della natura gestoria delle funzioni ivi previste - dalla quale deriverebbe il pregiudizio per le prerogative spettanti agli Enti parco e ai soggetti gestori delle aree protette - quando invece l'istituzione, la gestione e l'aggiornamento dell'archivio dei REASTA costituirebbero, al contrario, «attività di mera promozione e incentivazione», senz'altro non lesive delle competenze spettanti agli Enti parco in base alla normativa statale.

Le uniche funzioni di carattere gestorio, attinenti alla gestione e all'aggiornamento dell'archivio REASTA, si sostanzierebbero - rileva la Regione - «nell'attività di censimento e ricognizione dell'insieme dei sentieri e percorsi che costituiscono la REASTA» e non invece nell'attività di gestione ed utilizzo del territorio, attività, questa, che rimane di esclusiva competenza degli Enti preposti. Tale attività di censimento, ricognizione e aggiornamento della rete escursionistica regionale, peraltro comune anche ad altre Regioni, sarebbe tuttavia finalizzata alla conoscenza del territorio e delle potenzialità che la Regione Abruzzo può offrire nel turismo montano, senza compromettere o ledere le funzioni di gestione del territorio affidate agli Enti parco e ai soggetti gestori delle aree protette.

2.3.- Per quanto concerne le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alle varie disposizioni contenute nell'art. 6, la difesa regionale osserva come esse attribuiscono a soggetti espressamente individuati attività che risulterebbero, «per gran parte, già nella titolarità dei medesimi soggetti, in forza di leggi statali», quali la legge 26 gennaio 1963, n. 91 (Riordinamento del Club alpino italiano) e la legge 2 gennaio 1989, n. 6 (Ordinamento della professione di guida alpina). Tali leggi, infatti, affidano, rispettivamente, al Club alpino italiano e ai collegi regionali delle guide alpine funzioni, in particolare, di tracciamento, realizzazione e manutenzione di sentieri, opere alpine, attrezzature alpinistiche, rifugi e bivacchi, nonché di tutela dell'ambiente naturale montano.

La Regione, inoltre, rileva che l'art. 1, comma 17, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti) ha introdotto nell'impugnato art. 6 due commi - l'1-bis e l'1-ter - con il «precipuo scopo di chiarire ulteriormente la dimensione collaborativa che vede tutti i soggetti che operano sul territorio montano concorrere, per i profili di rispettiva competenza, alla tutela dell'ambiente naturale», specificando in particolare che l'attribuzione delle funzioni in contestazione deve avvenire attraverso «le necessarie convenzioni» con gli enti gestori dei parchi e delle aree protette. La resistente osserva, poi, che la legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017 è stata sì impugnata dallo Stato, ma senza che nessuna censura sia stata mossa al citato art. 1, comma 17, lettera b).

2.4.- Quanto all'impugnazione dell'art. 7, comma 1, lettere a), b), c), d) ed f), la difesa della Regione rileva che le attività ivi attribuite ai Comuni e all'ASBUC sono «inidonee ad alterare le caratteristiche naturali, ambientali e paesaggistiche presenti nel territorio regionale e perfettamente compatibili e sovrapponibili a quelle di gestione diretta del territorio di spettanza dei soggetti gestori dei parchi nazionali (enti parco) e delle aree protette regionali (Comuni)».

Con riguardo alla specifica attività di «presiedere all'ordinaria manutenzione dei percorsi e sentieri», per la quale potrebbero ipotizzarsi «sul piano meramente dispositivo» interferenze con le funzioni degli Enti parco, laddove svolta all'interno dei parchi, si pone in evidenza che essa viene di fatto svolta dai Comuni «in collaborazione e raccordo con gli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali» e, dunque, nel rispetto della normativa che detto territorio disciplina. D'altra parte, tale attività non potrebbe certo consentire interventi che siano vietati all'interno dei parchi e delle aree protette.

2.5.- La Regione Abruzzo ritiene non fondate anche le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016. Osserva la resistente, infatti, che la previsione del programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA «si sostanzia in una programmazione a medio termine di progetti e iniziative, oggetto di appositi finanziamenti regionali annuali», avente unicamente portata di promozione, pubblicizzazione, incentivazione e sostegno del turismo montano e delle attività connesse, che in quanto tali «non potrebbero in alcun modo interferire con la gestione dei parchi e delle aree protette o con la disciplina delle attività consentite al loro interno», ma che, viceversa, costituirebbero uno «strumento di aiuto concreto» a tutti i soggetti che operano in ambito montano, compresi gli Enti parco.

Anche sotto il profilo procedimentale, sono costantemente assicurate la partecipazione e il coinvolgimento dei soggetti gestori degli enti parco e delle aree protette a tutte le iniziative promosse dalla legge stessa, in ragione del fatto che il programma triennale, per un verso, è predisposto con il supporto del Comitato tecnico regionale - del quale fanno parte, tra gli altri, un componente designato dagli enti gestori dei parchi nazionali e un componente designato dalle aree protette regionali - e, per un altro, è approvato dalla Giunta regionale, previa acquisizione delle proposte dei Comuni e degli enti gestori dei parchi e delle aree protette (art. 10, comma 1).



2.6.- In ordine, infine, all'impugnazione dell'art. 14, comma 2, lettere *a)*, *b)* ed *e)* la difesa regionale rileva che non vi sarebbe alcuna lesione di ambiti riservati alla competenza dei soggetti gestori dei parchi e delle aree protette, poiché dette disposizioni detterebbero norme di coordinamento e uniformazione, sul territorio regionale e dunque in ambito di competenza della Regione, circa la segnaletica e la catalogazione dei percorsi della REASTA.

Peraltro, tali norme sarebbero sostanzialmente analoghe ad altre norme regionali non impugunate davanti a questa Corte (il riferimento è all'art. 6 della legge della Regione Toscana 20 marzo 1998, n. 17, recante «Rete escursionistica della Toscana e disciplina delle attività escursionistiche», e all'art. 16 della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2, recante «Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore»).

2.7.- La Regione Abruzzo rileva, più in generale, che altre legislazioni regionali, puntualmente elencate, sono intervenute in materia di rete escursionistica regionale con contenuto normativo analogo a quello dell'impugnata legge abruzzese. La resistente porta ad esempio la legge della Regione Liguria 16 giugno 2009, n. 24 (Rete di fruizione escursionistica della Liguria); la legge della Regione Veneto 14 giugno 2013, n. 11 (Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto); la legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate); infine, la già citata legge reg. Campania n. 2 del 2017.

2.8.- Conclusivamente, la difesa regionale ribadisce che, anche in considerazione della finalità di promozione e incentivazione del turismo montano e delle attività ad esso connesse, la legge regionale impugnata non si pone in contrasto con la legge n. 394 del 1991. Ciò, in particolare, perché tutte le previsioni impugunate, da un lato, non afferiscono alla gestione del territorio e alla relativa disciplina di utilizzo e, dall'altro, finiscono «per rafforzare la tutela ambientale e la salvaguardia delle caratteristiche naturali presenti nei sentieri e percorsi che costituiscono la REASTA».

3.- Con altro ricorso, notificato il 14-15 marzo 2017 e depositato il successivo 17 marzo 2017 (registro ricorsi n. 32 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettere *a)* e *c)*, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s)*, e 118, primo e secondo comma, Cost.

La disposizione impugnata è intervenuta sugli artt. 5 e 10 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, già impugnata con il ricorso iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2017.

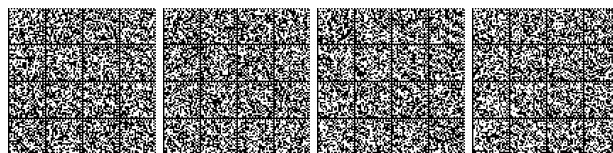
A parere del Presidente del Consiglio dei ministri, le nuove norme regionali «invadono ulteriormente la competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” e presentano vizi di legittimità costituzionale analoghi a quelli denunciati» con il citato ricorso.

3.1.- Dopo aver ricordato le censure esposte nel ricorso n. 27 del 2017, l'Avvocatura generale dello Stato censura, in primo luogo, l'art. 1, comma 17, lettera *a)*, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, il quale, mediante l'inserimento del comma 2-*bis*, ha modificato l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016. Tale disposizione ha statuito che «[c]on atto del Dirigente della Struttura regionale di cui al comma 1 viene stabilito, fra le attività elencate al comma 2, quali siano quelle da ritenersi prioritarie nell'ambito dell'attivazione e gestione della REASTA, provvedendo ad individuare altresì, tra i soggetti indicati sempre al comma 1, quali siano quelli di cui avvalersi nonché determinare l'importo per la copertura delle eventuali spese».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la novella finirebbe per radicare in capo all'amministrazione regionale la competenza al compimento di «specifici atti di programmazione gestoria», i quali troverebbero applicazione anche all'interno dei parchi e delle riserve naturali statali, «senza alcuna previa intesa con gli enti preposti alla gestione delle aree naturali protette». La norma regionale contrasterebbe, pertanto, con la legge n. 349 del 1991 e, specificamente, con gli artt. 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9 e 12, i quali affidano agli Enti parco e ai soggetti gestori delle aree protette l'attività di gestione dei territori ricompresi al loro interno, nonché «l'autorizzazione all'esecuzione di interventi destinati ad essere realizzati nei relativi ambiti territoriali».

Poiché la REASTA interessa porzioni di territorio comprese sia all'interno sia all'esterno dei parchi nazionali, la possibilità che la Regione Abruzzo programmi o realizzi interventi all'interno delle aree protette, senza la previa intesa, sarebbe lesiva delle prerogative degli enti e degli organismi statali e dei relativi interessi affidati alle loro cure, non essendo sufficiente la mera collaborazione o un potere di proposta, per di più, non vincolante.

La norma impugnata consentirebbe, infatti, alla Regione di realizzare anche gli interventi in relazione ai quali gli Enti parco e gli organismi di gestione possono «non aver prestato il proprio consenso o, addirittura, avere manifestato il loro dissenso». Ciò si tradurrebbe nella lesione dello standard di tutela ambientale, il quale, viceversa, potrebbe essere salvaguardato «solo se alla mera “collaborazione” fosse sostituita la previsione di una necessaria, previa “intesa” con i soggetti gestori delle aree naturali».



3.1.1.- L'Avvocatura generale dello Stato precisa, poi, che «le considerazioni e i rilievi che precedono valgono non soltanto per i parchi nazionali, ma anche per le riserve naturali statali e, più in generale, per le aree naturali protette regionali».

I soggetti ai quali è affidata la gestione di tali aree non possono, pertanto, essere spogliati delle competenze che dispongono per gli interventi da attuarsi all'interno di queste; anche per tali organismi, infatti, le norme di principio statali prevedono strumenti di pianificazione e di regolamentazione analoghi a quelli previsti per gli enti parco statali.

3.1.2.- Da ultimo, il ricorrente lamenta il contrasto dell'art. 1, comma 17, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017 anche con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza «nella misura in cui dispone (anche) di funzioni (già) affidate - dal legislatore statale esclusivamente competente per materia - ad altro soggetto pubblico», ossia agli enti parco o all'organismo di gestione.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura altresì l'art. 1, comma 17, lettera c), della medesima legge regionale n. 4 del 2017, il quale ha sostituito l'art. 10, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016.

Quest'ultimo, nella sua formulazione originaria, demandava ad un'autorizzazione della Giunta regionale la definizione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei contributi, previsti dal comma 3 del medesimo articolo, destinati alla realizzazione delle attività di cui al comma 2.

Con la nuova formulazione, invece, il legislatore regionale ha demandato ad un atto dirigenziale, in fase di prima attuazione e nelle more dell'adozione del programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, l'indicazione delle attività da ritenersi prioritarie tra quelle elencate al comma 2 del medesimo articolo e l'individuazione dei soggetti cui affidare la relativa attuazione, nonché la determinazione dell'importo dei contributi da erogare entro il 31 dicembre del 2016.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, in tal modo verrebbe del tutto illegittimamente attribuito all'Amministrazione regionale «il potere di porre in essere, senza alcuna previa intesa con gli enti e gli organismi gestori di aree naturali protette di pertinenza statale e regionale, atti di natura squisitamente programmatica e gestoria», anche su porzioni di territorio ricadenti nel perimetro di parchi nazionali, riserve naturali statali e altre aree naturali protette. La normativa regionale censurata sarebbe pertanto in contrasto con la legge quadro e, in particolar modo, con gli artt. 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9, 12 e 29, che affidano agli Enti parco e agli altri organismi gestori delle aree naturali protette l'attività di programmazione e di gestione di tutti gli interventi «in qualunque modo e in qualunque forma destinati ad interessare i rispettivi territori». Da ciò il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

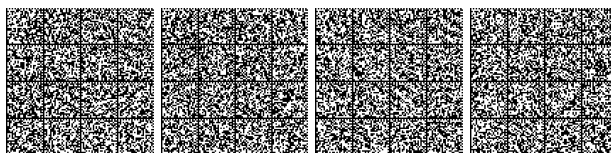
Per le stesse ragioni la norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., poiché, nello specifico, disciplinerebbe funzioni pianificatorie, regolamentari e gestorie, che il legislatore statale - esclusivamente competente in materia - avrebbe già affidato ad un ente pubblico in forza dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

4.- Con atto depositato il 19 aprile 2017 si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che siano dichiarate non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale.

4.1.- La difesa regionale preliminarmente riassume i termini del giudizio instaurato con il ricorso iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2017, per ribadire che la normativa oggetto di impugnazione, mediante l'istituzione della REASTA, non ha affatto contenuto programmatico e gestorio, ma semplici finalità promozionali dello sviluppo turistico montano, le quali - per espressa previsione dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 - sarebbero perseguite nel rispetto dei principi generali e degli indirizzi definiti dalla legislazione europea e nazionale. Ciò sarebbe confermato dalla circostanza che le disposizioni regionali censurate avrebbero previsto «forme di collaborazione per la tenuta e per l'organizzazione della REASTA tra associazioni, enti ed istituzioni interessate, proprio in ragione delle specifiche competenze di cui queste sono titolari e delle funzioni a ciascuna affidate».

4.2.- In ordine alle diverse censure mosse all'art. 1, comma 17, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, la difesa regionale ribadisce l'erroneità dei presupposti sui quali si fonderebbe l'impianto argomentativo del ricorrente: le norme avrebbero «natura meramente promozionale e finalità incentivante» e, pertanto, non potrebbero in alcun modo «risultare lesive delle competenze spettanti agli Enti parco in base alla disciplina statale in materia di aree protette».

Le uniche funzioni di carattere propriamente gestorio - così continua la resistente - sarebbero quelle rivolte alla gestione e all'aggiornamento della REASTA, che si sostanzierebbe nel censimento e nella ricognizione dell'insieme dei sentieri e dei percorsi e non già nella gestione ed utilizzo del territorio, che, al contrario, rimarrebbe «ovviamente di esclusiva pertinenza degli enti preposti», le cui funzioni non sarebbero state «disconosciute dalla normativa impugnata». Quest'ultima, peraltro, avendo ad oggetto attività di censimento ricognizione e aggiornamento della rete escursionistica non potrebbe neppure incidere su di esse.



4.3.- Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, la difesa regionale, richiamando le considerazioni svolte nell'atto di costituzione nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2017, ribadisce che le attività da esso previste non potrebbero in alcun modo interferire con la gestione dei parchi e delle aree protette o con la disciplina delle attività consentite al loro interno.

Alla luce di ciò, anche la disciplina del novellato comma 4 dell'art. 10, così come risultante dalla modifica introdotta dalla impugnata legge regionale, non atterrebbe a profili di programmazione e di gestione diretta del territorio, in quanto non contemplerebbe la realizzazione di interventi diretti né di azioni da intendersi in senso stretto pianificatorie, bensì «azioni mirate a sostenere ed incentivare attività ed iniziative di natura promozionale».

A ciò la resistente aggiunge che, «sotto il profilo procedimentale», nella predisposizione del programma triennale degli interventi verrebbe assicurata la partecipazione e il coinvolgimento dei soggetti gestori degli enti parco e delle aree protette.

5.- In data 14 maggio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale insiste per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte a questa Corte con i ricorsi iscritti ai numeri 27 e 32 del registro ricorsi 2017.

5.1.- La difesa dello Stato, dopo aver brevemente richiamato i motivi di doglianza presentati nei due precedenti ricorsi, ricorda che il legislatore regionale è intervenuto novamente sulla materia con la legge della Regione Abruzzo 25 maggio 2017, n. 33, recante «Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 23 dicembre 2016, n. 41 (Concorso della Regione Abruzzo alla riduzione strutturale della spesa pubblica) e 27 dicembre 2016, n. 42 (Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano)». Tale legge, entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione (avvenuta il 7 giugno del 2017), ha modificato gli artt. 1, 5, 6, 7, 10 e 14 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Successivamente a tale ulteriore intervento normativo, il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta di aver chiesto il differimento dell'udienza di trattazione, al fine di verificare sia la permanenza dell'interesse dello Stato alla trattazione dei ricorsi, sia se medio tempore le disposizioni impugnite avessero trovato applicazione.

5.2.- A seguito dei «contatti e delle interlocuzioni» con la Regione Abruzzo, secondo la difesa statale non vi sarebbero i presupposti per notificare atto di rinuncia alle impugnazioni, poiché le leggi reg. Abruzzo n. 42 del 2016 e n. 4 del 2017 avrebbero avuto esecuzione fino alla data di entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 33 del 2017.

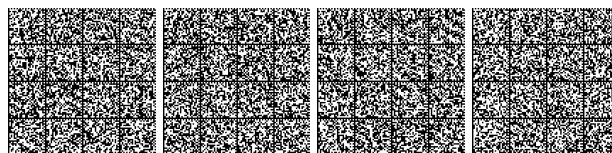
5.3.- In aggiunta a ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le modifiche introdotte non potrebbero ritenersi neppure interamente soddisfatti, poiché non contemplerebbero «espressamente» le riserve naturali statali e le aree naturali protette regionali, nonché i relativi strumenti pianificatori, regolatori e regolamentari.

In particolare, la difesa dello Stato si concentra sulla sola modifica introdotta dall'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 33 del 2017, il quale, inserendo il comma 1-bis all'interno dell'art. 10 della impugnata legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, ha previsto che «limitatamente alle porzioni di territorio regionale ricadenti nei parchi, gli interventi e le azioni da inserire nel programma triennale sono proposti dagli enti parco o concordati con gli stessi». A parere dell'Avvocatura dello Stato, tale intervento non garantirebbe «una funzione amministrativa che è declinata dalla legislazione statale in forma di "nulla osta"», anche quando quest'ultimo è richiesto ai sensi dell'art. 13 della legge quadro. In forza del dettato normativo, infatti, la proposta dell'Ente parco, ove non condivisa, potrebbe essere unilateralmente superata dalla Regione in fase di adozione del programma. Ciò, peraltro, si evincerebbe dall'uso della particella disgiuntiva "o" nel testo della legge.

Per tali ragioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le modifiche normative introdotte con la legge reg. Abruzzo n. 33 del 2017, da un lato, non farebbero venir meno l'interesse all'impugnazione anche in considerazione del fatto che le disposizioni regionali impugnite avrebbero avuto medio tempore attuazione; dall'altro, dimostrerebbero la fondatezza dei motivi di impugnazione articolati nei precedenti ricorsi.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 27 del registro ricorsi del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 5, commi 1 e 2, lettere b), c), d), e), h) ed i); 6, comma 1, lettera a), numero 1), lettera b), numeri 1) e 3), lettera d), numeri 1) e 3); 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f); 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica



Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, e all'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Con successivo ricorso iscritto al n. 32 del registro ricorsi del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 17, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), il quale ha modificato rispettivamente gli artt. 5 e 10 della legge regionale n. 42 del 2016, già oggetto di impugnazione con il primo degli odierni ricorsi, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, primo e secondo comma, Cost.

2.- In considerazione dell'evidente connessione dei ricorsi, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché le varie disposizioni impugnate trovano tutte applicazione anche in relazione alle aree naturali protette, siano esse nazionali o regionali. L'istituita Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (da ora in poi: REASTA), infatti, interesserebbe tutto il territorio regionale, compresi i parchi nazionali oltre che le riserve naturali statali e i parchi regionali, la cui tutela è però disciplinata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) (da ora in poi: legge quadro). Tale legge, secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve ricondursi alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di modo che le Regioni possono, al riguardo, determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare in peius alla legislazione statale. Le norme censurate, invece, presenterebbero - secondo il ricorrente - profili di contrasto con la normativa statale, tali da renderle costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

In relazione ad alcune delle disposizioni censurate, il ricorrente lamenta, inoltre, la violazione degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. Per un verso, infatti, la mancata previsione di conformità al regolamento del parco delle attività volta a volta previste dalle norme censurate determinerebbe una lesione della potestà regolamentare statale, nella specie affidata, dalla legge quadro, a tale regolamento; per un altro, la mancata partecipazione degli Enti parco alla gestione e organizzazione della REASTA, per la parte in cui questa si sviluppa all'interno delle aree protette, pregiudicherebbe le funzioni amministrative che lo Stato, in materia di propria competenza, ha loro affidato.

La Regione Abruzzo si è costituita in entrambi i giudizi chiedendo il rigetto di ambedue i ricorsi.

4.- Questa Corte, quando è stata chiamata a valutare la compatibilità costituzionale della normativa regionale istitutiva della rete sentieristica, pur avendo riconosciuto che tale normativa interessa ambiti riconducibili alla potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ha affermato che la vocazione turistica (pur se univoca ed esclusiva) della legge regionale debba necessariamente essere «correlata (e subordinata) alle esigenze di tutela dell'ambiente» (così sentenza n. 121 del 2018).

La legislazione regionale, infatti, qualora incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro, la quale - costantemente ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 121 del 2018 e n. 74 del 2017) - detta gli standard minimi uniformi di tutela, «che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius» (sentenza n. 121 del 2018).

In precedenti occasioni questa Corte ha già avuto modo di precisare come lo standard minimo uniforme di tutela, riguardante le aree naturali protette, si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori di tali aree «di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione» dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011).

Tale modello di tutela, imperniato appunto sull'istituzione di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali, è sostanzialmente replicato dalla normativa statale tanto per le riserve naturali statali quanto per le aree protette regionali, seppur per queste ultime la legislazione statale abbia predisposto un quadro normativo meno dettagliato.

È dunque necessario, ai fini della risoluzione delle odierne questioni di costituzionalità, verificare se le disposizioni regionali impugnate siano conformi ai principi fondamentali posti dalla legge quadro, poiché solo in tal caso il legittimo obiettivo di promozione del turismo potrà dirsi perseguito nel rispetto delle esigenze di tutela dell'ambiente.

5.- Prima di passare all'esame delle singole questioni, occorre rilevare che tutte le disposizioni censurate sono state modificate dalla legge della Regione Abruzzo 25 maggio 2017, n. 33, recante «Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 23 dicembre 2016, n. 41 (Concorso della Regione Abruzzo alla riduzione strutturale della spesa pubblica) e



27 dicembre 2016, n. 42 (Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano)». Deve, quindi, essere preliminarmente valutata l'incidenza dello *ius superveniens* sulle questioni in esame.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale, intervenuta in pendenza di giudizio, determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre, per un verso, che lo *ius superveniens* sia soddisfacitivo delle pretese avanzate con il ricorso e, per un altro, che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore (*ex plurimis*, sentenza n. 238 del 2018).

Nel caso di specie non si può escludere che le disposizioni censurate abbiano avuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 185, n. 44 e n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017). L'assenza di qualsiasi indicazione da parte della Regione Abruzzo - la quale non ha depositato memorie in prossimità dell'udienza pubblica e, in tale sede, non ha neppure fornito alcun chiarimento - induce a ritenere non provata, infatti, la mancata applicazione delle norme censurate, anche in considerazione del loro tempo di vigenza. Non sussiste, pertanto, un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

Tanto premesso, possono ora prendersi in esame le singole questioni di legittimità costituzionale.

6.- L'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 disciplina la gestione e l'organizzazione del patrimonio escursionistico regionale, a traverso lo svolgimento di una serie di funzioni fra cui: la promozione dell'attività di validazione di nuovi sentieri e percorsi escursionistici; la formazione e il coordinamento della rete delle strutture ricettive; la predisposizione dei programmi di gestione della rete escursionistica, anche afferenti a percorsi a valenza regionale e al coordinamento e collegamento con reti escursionistiche nazionali; infine, l'approvazione del programma triennale degli interventi straordinari di cui all'art. 10 della stessa legge.

Su tale art. 5 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso plurime questioni di legittimità costituzionale, in riferimento, nel complesso, agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

6.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato, innanzitutto, i commi 1 e 2, lettere *b*), *d*), *e*) ed *i*), in quanto li ritiene invasivi della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», perché - non prevedendo che le funzioni di organizzazione e gestione da tali lettere disciplinate debbano essere esercitate, nei casi in cui interessino aree rientranti in parchi nazionali, in conformità al piano del parco ed al regolamento del parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo - si pongono in contrasto con gli artt. 8, 11 e 12 della legge n. 394 del 1991.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già posto in evidenza come «lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili» all'interno delle aree protette (così da ultimo, la sentenza n. 74 del 2017; nello stesso senso, la sentenza n. 121 del 2018). Sono dunque il regolamento e il piano del parco (rispettivamente previsti agli artt. 11 e 12 della legge quadro) nonché le misure di salvaguardia dettate dal provvedimento istitutivo (art. 6 della legge quadro) a valutare la rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di tutela ambientale (sentenze n. 121 del 2018, n. 171 del 2012, n. 263 del 2011, n. 44 del 2011).

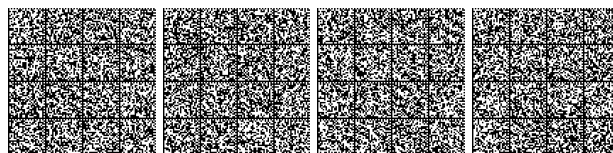
L'art. 5, commi 1 e 2, lettere *b*), *d*), *e*), ed *i*), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che le funzioni di gestione e organizzazione della REASTA debbano essere esercitate, nei casi in cui interessino aree rientranti in parchi nazionali, in conformità al piano del parco ed al regolamento del parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo, si pone dunque in contrasto con quanto stabilito dalla legge quadro.

6.1.1.- Le medesime disposizioni sono altresì censurate nella parte in cui non prevedono che la gestione e l'organizzazione della REASTA, anche quando questa si sviluppi all'interno di riserve naturali e aree protette regionali, sia conforme a quanto stabilito dai relativi strumenti gestori.

Anche tale questione è fondata.

La legge quadro, come si è visto, impone anche per le riserve naturali e le aree protette regionali un regolamento e un piano, cui devono conformarsi le attività che si svolgono all'interno di tali aree: di qui l'illegittimità delle norme impugnate, nella parte in cui non prevedono che la gestione e l'organizzazione della REASTA sia conforme a tali strumenti.

6.2.- L'art. 5, comma 2, lettere *b*), *d*), *e*), *h*) ed *i*), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 è censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, novamente perché invasivo della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in quanto legittimerebbe interventi di tipo gestorio di diversi soggetti all'interno dei territori dei parchi nazionali senza il nulla osta dell'Ente parco, anche ove ritenuto necessario dall'art. 13 della legge quadro.



La questione è fondata.

Il nulla osta, al quale è subordinato il rilascio di concessioni o autorizzazioni di interventi, impianti ed opere all'interno del parco, è lo strumento nelle mani dell'Ente parco, per mezzo del quale questo può controllare che le attività siano conformi alle norme del piano e del regolamento del parco medesimo.

In forza della norma statale, l'Ente parco deve poter verificare che gli interventi che si intendono porre in essere sul territorio del parco siano conformi agli standard di tutela stabiliti dalla legge quadro, ossia alle norme del piano e del regolamento del parco.

Le disposizioni impugnate, nella parte in cui non prevedono che gli interventi di tipo gestorio all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco, si pongono pertanto in contrasto con quanto stabilito dalla legge quadro.

6.2.1.- Le medesime disposizioni sono altresì censurate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono che la pianificazione e la gestione della REASTA, anche quando questa si sviluppi all'interno di riserve naturali statali e aree protette regionali, sia subordinata al previo nulla osta degli enti gestori.

Le questioni sono inammissibili.

Il nulla osta, contrariamente al piano e al regolamento, non è espressamente previsto dalla legge quadro lì dove disciplina gli strumenti di tutela delle riserve naturali statali e delle aree protette regionali, sicché il ricorrente avrebbe dovuto specificamente argomentare sull'estensione di tale istituto anche a tali aree protette. In linea con la costante giurisprudenza di questa Corte devono, pertanto, dichiararsi inammissibili le relative questioni, poiché sono del tutto carenti «del supporto argomentativo minimo che deve connotare il ricorso in via principale» (*ex multis*, sentenza n. 261 del 2017).

6.3.- L'art. 5, commi 1 e 2, lettere c), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 è, da ultimo, censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, poiché consente alle attività gestorie ivi disciplinate - ovverosia di pianificazione, promozione e realizzazione di interventi - di spiegare effetti anche sui territori delle aree naturali protette, così risultando idonee a pregiudicare le funzioni degli enti gestori di tali aree, cui la legge statale affida sia la gestione sia il controllo sulla conformità delle attività realizzate all'interno di queste ultime. Di qui la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost., poiché le disposizioni impugnate, da un lato, sarebbero invasive della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e, dall'altro, pregiudicherebbero una funzione amministrativa affidata dallo Stato, in una materia di propria competenza esclusiva, agli enti gestori delle aree protette.

Le questioni non sono fondate.

L'accoglimento delle precedenti questioni, aventi ad oggetto l'art. 5 della legge regionale e dianzi esaminate, esclude che i programmi e gli interventi posti in essere da soggetti diversi dagli enti gestori possano valere all'interno delle aree protette ove non conformi al regolamento e al piano di dette aree. A seguito di tali declaratorie di illegittimità costituzionale, le funzioni che la legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 affida all'amministrazione regionale non possono che svolgersi, pertanto, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge quadro. Vengono in tal modo salvaguardate le funzioni che la normativa statale affida agli enti gestori di tali aree.

6.4.- L'accoglimento delle questioni aventi ad oggetto l'art. 5, commi 1 e 2, lettere b), d), e), h) ed i), della citata legge regionale, determina l'assorbimento delle ulteriori censure proposte in riferimento agli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

7.- L'art. 6, comma 1, lettere a), numero 1), b), numeri 1) e 3), e d), numeri 1) e 3), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 affida al Club alpino italiano (CAI) Abruzzo, al Collegio delle guide alpine Abruzzo e al Collegio delle guide speleologiche Abruzzo una serie di funzioni e compiti di gestione dei percorsi, dei sentieri e della segnaletica, fra i quali: il controllo, l'indicazione e il monitoraggio della segnaletica, l'attribuzione del numero identificativo sulle vie escursionistiche ovvero all'ingresso di cavità e torrenti, la manutenzione dei percorsi inseriti nella REASTA.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni attribuite ai soggetti indicati avrebbero natura «specificamente e immediatamente» gestoria, motivo per cui le norme contrasterebbero con la legge quadro, nella parte in cui trovano applicazione anche in riferimento ai parchi nazionali e alle altre aree protette, tanto statali quanto regionali, con la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le questioni sono fondate.

Come ripetutamente rilevato, deve ribadirsi che le funzioni disciplinate dalle disposizioni impugnate sono attribuite dalla legge quadro in via esclusiva agli enti gestori delle aree protette, cui è inderogabilmente affidata dalla legge



statale la tutela dei valori ambientali in dette aree a traverso l'approvazione del regolamento e del piano. Funzioni quali quelle disciplinate dalle norme censurate possono, in tutta evidenza, «avere non poco impatto sui valori ambientali e naturalistici che la legge quadro intende proteggere, affidando agli strumenti del regolamento e del piano per il parco la tutela di detti valori» (così sentenza n. 121 del 2018). Di qui l'incostituzionalità delle norme impugnate, nella parte in cui risultano applicabili anche all'interno delle aree naturali protette.

7.1.- Restano assorbite le questioni aventi ad oggetto il medesimo art. 6, comma 1, lettere *a)*, numero 1), *b)*, numeri 1) e 3), e *d)*, numeri 1) e 3), riferite all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

8.- L'art. 7, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *f)*, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 affida ai Comuni e all'Amministrazione separata dei beni di uso civico (ASBUC) una serie di funzioni di gestione della REASTA (fra cui: gestire la porzione di REASTA afferente al proprio territorio, presiedere all'ordinaria manutenzione di percorsi e sentieri, predisporre e approvare i programmi annuali di manutenzione ordinaria e stipulare convenzioni con forze dell'ordine e associazioni preposte all'attività di controllo e vigilanza).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le norme sarebbero illegittime, nella parte in cui affidano una serie di funzioni di gestione diretta ai Comuni e alle ASBUC anche su porzioni del territorio regionale ricadenti all'interno del perimetro delle aree naturali protette e, pertanto, di spettanza dei soggetti gestori di queste ultime. Di qui il contrasto con la legge quadro e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

Le questioni sono fondate.

Come agevolmente si ricava dalla lettera delle disposizioni censurate, la legge regionale affida funzioni di gestione ai Comuni e alle ASBUC con riferimento ai territori rientranti nelle aree naturali protette: da un lato, è *expressis verbis* affidata la gestione della REASTA a tali soggetti e, dall'altro, è previsto che essi predispongano un programma di manutenzione ordinaria dei percorsi, ossia un programma volto a conservare la funzionalità e l'efficienza della REASTA, che deve essere necessariamente attuato mediante interventi sul territorio.

Da ciò, e per le ragioni ripetutamente esposte, deriva l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, nella parte in cui trovano applicazione anche all'interno delle aree naturali protette.

8.1.- Restano assorbite le questioni aventi per oggetto l'art. 7, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *f)*, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, riferite all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

9.- L'art. 10 della impugnata legge regionale n. 42 del 2016, al comma 1, prevede che la Regione Abruzzo approvi ogni tre anni il programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, previa acquisizione delle proposte dei Comuni e degli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali, mentre, al comma 2, stabilisce i fini cui tale programma deve tendere.

Anche su tale articolo sono state promosse plurime questioni di legittimità costituzionale, in riferimento, nel complesso, agli artt. 117, secondo comma, lettera *s)*, e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. Le relative doglianze hanno contenuto analogo a quelle mosse contro l'art. 5 della medesima legge, di modo che la *ratio* decidendi, sottesa alla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale concernenti quest'ultimo, può essere riferita anche alla decisione delle questioni ora in esame.

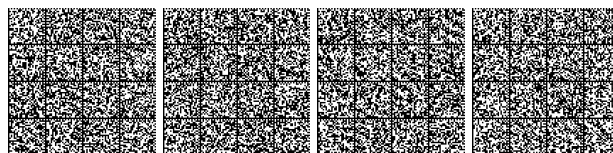
10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene l'art. 10, comma 1, invasivo della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», perché, nella parte in cui trova applicazione alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, non prevede che il programma triennale degli interventi straordinari, dallo stesso disciplinato, sia rispettoso del regolamento e del piano, così incidendo sul nucleo di salvaguardia predisposto dagli artt. 11 e 12 della legge quadro.

Le questioni sono fondate.

Si è già più volte posto in evidenza quanto siano centrali, secondo la legge quadro, gli strumenti del regolamento e del piano per la tutela delle aree protette; la norma regionale, nella parte in cui non prevede che il programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, ove rivolto alle porzioni di territorio ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, sia conforme al piano ed al regolamento, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo, si pone, dunque, in contrasto con quanto stabilito dalla legge quadro.

11.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, altresì, l'art. 10, commi 1 e 2, nella parte in cui prevede che gli interventi del piano triennale possano essere realizzati in assenza del nulla osta dell'Ente parco, benché, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 394 del 1991, questo risulti invece necessario. La norma ricavabile dal combinato disposto dei commi 1 e 2 violerebbe, pertanto, l'articolo 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

La questione è fondata.



In forza degli argomenti già spesi con riguardo all'analogia censura mossa all'art. 5 della stessa legge regionale, la norma in esame, nella parte in cui non prevede che gli interventi all'interno dei territori dei parchi devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco, si pone in contrasto con quanto stabilito dalla legge quadro.

11.1- L'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 è altresì censurato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che la pianificazione e la gestione della REASTA, anche quando questa si sviluppi all'interno di riserve naturali statali e aree protette regionali, sia subordinata al previo nulla osta degli enti gestori.

Le questioni sono inammissibili, poiché, parimente a quanto rilevato riguardo all'analogia censura mossa contro l'art. 5 della legge regionale, sono del tutto carenti del supporto argomentativo minimo che deve connotare il ricorso in via principale.

12.- L'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 è altresì censurato perché, mediante la previsione del programma triennale degli interventi straordinari, la legge regionale affiderebbe «all'amministrazione regionale una rilevantissima funzione programmatica e gestoria» anche su porzioni del territorio regionale ricadenti all'interno del perimetro delle aree naturali protette, siano esse parchi nazionali, riserve naturali statali o aree protette regionali. La norma sarebbe, pertanto, idonea a pregiudicare le funzioni degli enti gestori di tali aree, cui la legge statale affida sia la gestione sia il controllo sulla conformità delle attività realizzate all'interno delle aree protette. Di qui la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost., poiché la disposizione impugnata, da un lato, sarebbe invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e, dall'altro, pregiudicherebbe una funzione amministrativa affidata dallo Stato, in una materia di propria competenza esclusiva, agli enti gestori delle aree protette.

Le questioni non sono fondate, in riferimento tanto ai parchi nazionali quanto alle altre aree naturali protette, per le medesime ragioni esposte in relazione alle analoghe questioni che investono l'art. 5 della medesima legge regionale.

L'accoglimento delle precedenti questioni, aventi ad oggetto l'art. 10, commi 1 e 2, della citata legge regionale e dianzi esaminate, escludendo che il programma triennale degli interventi straordinari possa trovare applicazione anche all'interno di tali aree protette ove non sia conforme al regolamento e al piano, consente di salvaguardare le funzioni che la normativa statale affida agli enti gestori di tali aree.

12.1.- L'accoglimento delle questioni aventi ad oggetto l'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, determina l'assorbimento delle ulteriori censure riferite agli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

13.- L'art. 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 prevede che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della medesima legge regionale, il relativo regolamento attuativo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa la norma invasiva della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», poiché affida al regolamento regionale la disciplina di diversi oggetti che, con riferimento al territorio delle aree protette, sono di competenza del regolamento e del piano del parco. Per analoghe ragioni, esse sarebbero costituzionalmente illegittime anche nella parte in cui si rivolgono a porzioni di territorio incluse nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

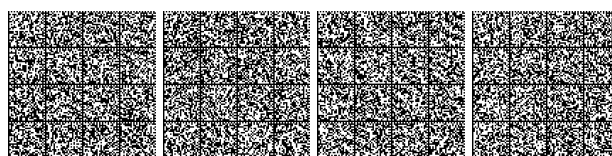
Le questioni sono fondate.

Gli oggetti su cui, secondo le disposizioni in esame, il regolamento attuativo dovrebbe statuire (dalle caratteristiche della segnaletica ai criteri per la progettazione e la realizzazione di sentieri, ai criteri generali di manutenzione dei percorsi della REASTA) rientrano in attività che, come si è invero già visto, spetta al regolamento e al piano delle aree protette disciplinare.

13.1.- Restano assorbite le ulteriori questioni aventi ad oggetto l'art. 14, comma 2, lettere a), b), ed e), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, riferite all'art. 117, sesto comma, Cost.

14.- Devono ora essere scrutinate le questioni concernenti l'art. 1, comma 17, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2017.

15.- L'art. 1, comma 17, lettera a), della citata legge regionale ha modificato l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, inserendo il comma 2-bis. La norma censurata statuisce che il dirigente della struttura regionale competente in materia può stabilire quali, fra le attività previste dallo stesso art. 5, siano da ritenere prioritarie nell'ambito dell'attivazione e gestione della REASTA, «provvedendo ad individuare altresì, tra i soggetti indicati sempre al comma 1, quali siano quelli di cui avvalersi nonché determinare l'importo per la copertura delle eventuali spese».



Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione finirebbe per radicare in capo all'amministrazione regionale la competenza al compimento di «specifici atti di programmazione gestoria», i quali troverebbero applicazione anche all'interno dei parchi, delle riserve naturali statali e delle aree protette regionali, «senza alcuna "previa intesa" con gli enti preposti alla gestione delle aree naturali protette». La norma regionale contrasterebbe, pertanto, con la legge n. 394 del 1991 e, specificamente, con gli artt. 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9 e 12, della citata legge, i quali affidano agli enti parco ed ai soggetti gestori delle aree protette l'attività di gestione dei territori ricompresi al loro interno, nonché «l'autorizzazione all'esecuzione degli interventi destinati ad essere realizzati nei relativi ambiti territoriali». Con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le questioni sono fondate.

In forza di quanto previsto dalla normativa quadro statale, devono essere gli enti gestori delle aree protette, a traverso gli strumenti regolatori (regolamento e piano), a stabilire non solo quali attività possono compiersi, ma altresì i tempi e i modi di svolgimento di queste, all'interno delle aree protette.

15.1.- Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 1, comma 17, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, riferite all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

16.- L'art. 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017 ha modificato l'art. 10 della legge regionale n. 42 del 2016, sostituendo il comma 4.

Con tale modifica, il legislatore regionale ha demandato ad un atto dirigenziale, in fase di prima attuazione e nelle more dell'adozione del programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, l'indicazione delle attività da ritenere prioritarie tra quelle elencate al comma 2 del medesimo articolo e l'individuazione dei soggetti cui affidare la relativa attuazione, nonché la determinazione dell'importo dei contributi da erogare entro il 31 dicembre 2016.

Similmente a quanto rilevato per la modifica apportata all'art. 5 della legge regionale n. 42 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che in tal modo si sarebbe radicata in capo all'amministrazione regionale la competenza al compimento di «specifici atti di programmazione gestoria», i quali troverebbero applicazione anche all'interno delle aree protette, «senza alcuna previa intesa con gli enti preposti alla gestione delle aree naturali protette».

Le questioni sono fondate per le medesime ragioni esposte riguardo all'analoga questione concernente il comma 2-bis dell'art. 5: è agli enti gestori delle aree protette che la normativa statale riconosce la competenza a individuare le modalità di svolgimento delle attività che possono compiersi all'interno di tali aree.

16.1.- Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, riferite all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

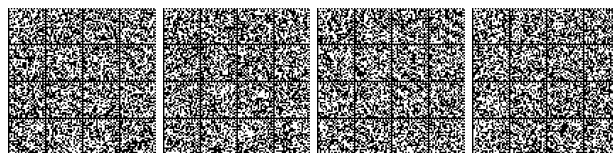
riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, lettere b), d), e) ed i), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», nella parte in cui non prevede che le funzioni di gestione e organizzazione della REASTA devono essere esercitate, all'interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettere b), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che gli interventi di tipo gestorio all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere a), numero 1), b), numeri 1) e 3), e d), numeri 1) e 3), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;



5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che il programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, ove rivolto alle porzioni di territorio ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il loro regolamento e il rispettivo piano, nonché le misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che gli interventi disciplinati dal programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui affida al regolamento attuativo, adottato dal Consiglio regionale, la disciplina degli oggetti ivi previsti anche con riferimento al territorio delle aree naturali protette;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), che ha inserito il comma 2-bis all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettere b), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte relativa alle riserve naturali statali e alle aree protette regionali, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, in relazione alle riserve naturali statali e alle aree protette regionali, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, lettere c), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

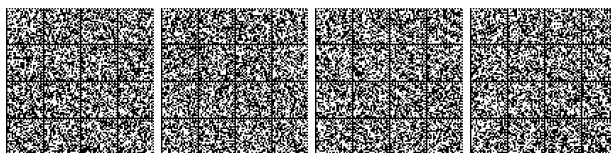
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 181

Sentenza 5 giugno - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio stradale - Concessioni autostradali - Sospensione temporanea dell'obbligo per la società concessionaria delle autostrade A24 e A25 di pagare le rate annuali del corrispettivo della concessione relative al 2015 e al 2016, con rateizzazione dell'importo e differimento della sua corresponsione - Indicazione dell'ANAS come soggetto al quale spettano sia le rate il cui termine di pagamento è stato differito sia le altre rate successive.

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) - convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96 - art. 52-*quinquies*.

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. 52-*quinquies* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96, promosso dal Tribunale ordinario di Roma nel procedimento vertente tra la Strada dei Parchi spa e l'ANAS spa e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con ordinanza del 7 settembre 2018, iscritta al n. 174 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione dell'ANAS spa e della Strada dei Parchi spa, quest'ultima fuori termine;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Strada dei Parchi spa e Maria Cristina Costi e Maria Stefania Masini per l'ANAS spa.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 settembre 2018, il Tribunale ordinario di Roma - nel procedimento civile promosso dalla società Strada dei Parchi spa contro ANAS spa e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-*quinquies* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, per contrasto con gli artt. 1, 3, 24, 77, secondo comma, e 101 della Costituzione, nella parte in cui prevede la spettanza all'ANAS spa (di seguito: ANAS) delle «rate del corrispettivo della concessione di cui all'art. 3, lettera c), della vigente Convenzione stipulata il 18 novembre 2009» relativa alle autostrade A24 e A25.



Il giudice premette di dover decidere sull'opposizione a un decreto ingiuntivo richiesto e ottenuto da ANAS per conseguire dalla concessionaria Strada dei Parchi spa (di seguito: Strada dei Parchi) il pagamento del corrispettivo della concessione per l'anno 2015, nell'importo complessivo di euro 60.696.969,16 oltre interessi moratori.

Riferisce il Tribunale che, secondo la società opponente, l'ANAS non sarebbe legittimata a ricevere il pagamento, in quanto unico titolare del credito è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT) al quale, a far data dal 1° ottobre 2012 - per effetto del combinato disposto dell'art. 36, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; dell'art. 11, comma 5, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14; e dell'art. 25 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98 - sono state trasferite le funzioni, nonché le situazioni debitorie e creditorie già facenti capo ad ANAS.

Tuttavia, prima dell'udienza fissata per la precisazione delle conclusioni, è entrato in vigore l'art. 52-*quinquies* del d.l. n. 50 del 2017, come modificato, che ha previsto non solo il differimento del pagamento delle rate del corrispettivo della concessione del 2015 e del 2016, ma anche la spettanza del credito ad ANAS.

Tale disposizione - secondo il Tribunale rimettente - ha mutato significativamente, in corso di causa, il quadro normativo di riferimento.

La disposizione censurata, infatti, onde consentire l'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza delle autostrade A24 e A25, stabilisce - nelle more della definizione degli strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale e previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti da parte del concessionario - la sospensione temporanea dell'obbligo di versare le rate del corrispettivo della concessione con rateizzazione del relativo importo e il differimento della corresponsione al 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030; prevede, inoltre, la spettanza ad ANAS del pagamento del corrispettivo.

Orbene, alla luce di tale sopravvenienza, prosegue il giudice rimettente, l'ANAS ha domandato la revoca del decreto ingiuntivo e la condanna condizionata della controparte al pagamento della rata di corrispettivo in questione alle nuove scadenze indicate dalla norma sopravvenuta.

Il Tribunale rimettente, ritenuta allo stato inammissibile la richiesta di condanna condizionata, dubita della legittimità costituzionale di questa sostituzione *ex lege* di ANAS nel credito del MIT.

Quanto alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* afferma di dover fare applicazione della disposizione censurata perché la questione relativa alla titolarità del credito costituisce l'unico motivo di opposizione al decreto ingiuntivo.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale, con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., osserva che la previsione relativa alla titolarità delle rate del corrispettivo della concessione costituisce «una disposizione del tutto nuova rispetto a quella dell'originario decreto-legge, [...] in "evidente e manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione" [...] sia con l'oggetto del medesimo nuovo art. 52-*quinquies*, quale palesato dalla relativa rubrica - "Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25" -, sia con la *ratio* ed il contenuto precettivo della sua restante parte, risultando, anzi, addirittura in contrasto con essi».

In riferimento, poi, agli artt. 1, 3, 24 e 101 Cost., il Tribunale ravvisa un uso improprio del potere legislativo da parte del legislatore il quale avrebbe agevolato, attraverso il procedimento di conversione della decretazione d'urgenza, l'ANAS, finanziariamente riconducibile allo Stato soggetto, influenzando così la controversia in corso.

Secondo il rimettente, la disposizione censurata «da un canto, investe un singolo determinato negozio tra parti determinate, in pendenza di una pluralità di giudizi in cui in contestazione è proprio il pagamento di parte delle rate di corrispettivo di concessione cui essa si riferisce, dall'altro impone *ope legis* una decisione viceversa già affidata all'organo giurisdizionale e da quest'ultimo già risolta in senso diverso». In tal modo, essa confligge con il principio della separazione dei poteri e lede le prerogative della giurisdizione e il principio di uguaglianza; inoltre non è in sintonia con il carattere generale e astratto che deve connotare la funzione normativa, non preordinata a disciplinare singoli rapporti. Vengono, cioè, modificate regole pattizie attraverso una norma-provvedimento che invade una sfera che, per sua natura, dovrebbe restare affidata alla libera autonomia dei soggetti già parte della convenzione.

2.- Con atto del 28 dicembre 2018, depositato in pari data, si è costituita in giudizio ANAS sostenendo innanzi tutto l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale di Roma, per difetto di rilevanza della norma nel giudizio *a quo*. La parte assume che l'intera disciplina prevista dall'art. 52-*quinquies* del d.l. n. 50 del 2017 sarebbe inapplicabile per carenza del presupposto integrato dalla tempestiva presentazione, da parte della società concessionaria, di un piano di convalida per interventi urgenti, circostanza che, nella specie, secondo quanto riferito dallo stesso giudice rimettente, è rimasta pacificamente indimostrata.

Nel merito comunque le questioni sarebbero infondate.



La prospettata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. non sussisterebbe in quanto l'intervento del legislatore è correlato alla necessità di predisporre in tempi rapidi misure idonee a fronteggiare le esigenze di messa in sicurezza delle autostrade A24 e A25.

Quanto alla asserita violazione degli artt. 1 e 3 Cost., l'ANAS rileva che il rimettente non ha indicato le ragioni a sostegno delle censure.

Circa il contrasto con gli artt. 24 e 101 Cost., la parte nega che la disposizione censurata possa aver dato luogo a un'interferenza con il potere giurisdizionale.

Né sarebbe fondata la censura basata sulla qualificazione della disposizione come norma-provvedimento. Infatti, alla luce del quadro normativo che regola i rapporti tra il MIT e l'ANAS nella qualità, a sua volta, di concessionaria del Ministero concedente, emerge chiaramente che con l'art. 52-*quinquies* del d.l. n. 50 del 2017 il legislatore è intervenuto non già sul rapporto tra i soggetti in lite, bensì «per fare chiarezza in ordine ai rapporti finanziari derivanti dalla concessione» e garantire, al contempo, l'esecuzione di interventi urgenti assicurando al concessionario delle autostrade A24 e A25 l'immediata disponibilità di risorse economiche.

3.- Con atto depositato fuori termine il 1° marzo 2019, si è costituita in giudizio la società Strada dei Parchi.

Il deposito fuori termine dell'atto in questione rende la costituzione inammissibile, come dichiarato con ordinanza dibattimentale.

4.- Con memoria del 14 maggio 2019, depositata in pari data, l'ANAS ha ribadito le proprie difese.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 7 settembre 2018, il Tribunale ordinario di Roma - nel procedimento civile promosso dalla società Strada dei Parchi spa contro ANAS spa e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-*quinquies* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, per contrasto con gli artt. 1, 3, 24, 77, secondo comma, e 101 della Costituzione, nella parte in cui prevede la spettanza all'ANAS spa (di seguito: ANAS) delle «rate del corrispettivo della concessione di cui all'art. 3, lettera c), della vigente Convenzione stipulata il 18 novembre 2009» relativa alle autostrade A24 e A25.

In particolare, la disposizione censurata, rubricata «Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25» e inserita nel citato decreto-legge dalla legge di conversione, così dispone: «Nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e tenuto conto della necessità e urgenza di mettere in sicurezza antisismica le autostrade A24 e A25, nelle more della definizione degli strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale, l'obbligo del concessionario di versare le rate del corrispettivo della concessione di cui all'articolo 3, lettera c), della vigente Convenzione stipulata il 18 novembre 2009, relative agli anni 2015 e 2016, ciascuna dell'importo di euro 55.860.000 comprendente gli interessi di dilazione, è sospeso, previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti, presentato dal concessionario entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse di cui al presente comma, da approvare entro il 31 agosto 2017, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Nel medesimo decreto sono altresì definite le modalità di attuazione della presente disposizione, nonché la regolazione di detto periodo transitorio. Tale importo è destinato all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25. Il concessionario effettua il versamento all'ANAS S.p.a. delle rate sospese del corrispettivo della concessione, tutte di spettanza dell'ANAS S.p.a., per complessivi euro 111.720.000, in tre rate che scadono il 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna delle quali dell'importo di euro 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale. Restano altresì ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo spettante all'ANAS S.p.a.».

2.- Con riguardo a tale disposizione, già oggetto di giudizio di costituzionalità in via principale promosso dalla Regione Abruzzo in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e sesto comma, Cost., questa Corte, nella sentenza n. 128 del 2018, ha avuto modo di rilevare che essa si inserisce nel contesto di disposizioni urgenti recanti interventi per le zone colpite da eventi sismici e riguarda in particolare la sicurezza delle autostrade A24 e A25, classificate come opere strategiche per finalità di protezione civile dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, 21 ottobre 2003 (Disposizioni attuative dell'art. 2, commi 2, 3 e 4, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, recante «Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica»).



In precedenza, il legislatore statale - art. 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)» - proprio per rispondere all'esigenza di adeguamento delle due autostrade suddette alla normativa vigente in materia di protezione da rischio sismico, aveva previsto che il Governo avrebbe rinegoziato con la società concessionaria le condizioni della concessione.

In linea di continuità con tale iniziale intervento, la disposizione, attualmente censurata dal Tribunale rimettente, ha configurato un singolare meccanismo finanziario di sostegno dell'onere economico di immediati interventi qualificati come «urgenti». Si prevede, infatti, la sospensione dell'obbligo per la società concessionaria di pagare la rata annuale del corrispettivo della concessione per il 2015 e il 2016 per complessivi euro 111.720.000; importo questo che, quand'anche non costituisca l'erogazione di un finanziamento, ma rappresenti solo un (temporaneo) risparmio di spesa, deve considerarsi destinato «all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25». Si tratta non già di una remissione *ex lege* del debito, ma solo di un differimento della data di esigibilità del credito: la società concessionaria rimane obbligata a versare tale importo ed è tenuta a pagarlo ad ANAS in tre rate, ognuna dell'importo di euro 37.240.000, con scadenza al 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale. La stessa disposizione ha invece lasciato ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo, anch'esse previste come spettanti ad ANAS e non al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT).

La sospensione del pagamento delle due rate, prevista dalla disposizione impugnata, rappresentava comunque solo una parte del finanziamento degli interventi urgenti e necessitava di un completamento della manovra.

Il legislatore è, infatti, intervenuto nuovamente nel corso dello stesso anno (2017) per integrare il finanziamento dei lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade. L'art. 16-*bis* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123, ha previsto che per lo sviluppo dei territori delle Regioni Abruzzo e Lazio e al fine di consentire l'immediata esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta autostradale A24 e A25 che si rendono necessari in conseguenza degli eventi sismici del 2009, del 2016 e del 2017, è autorizzato un contributo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 a favore della società concessionaria Strada dei Parchi spa (di seguito: Strada dei Parchi); disposizione poi integrata dall'art. 1, comma 725, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) che ha specificato ulteriormente i termini di erogazione del contributo.

È nel contesto di questa ampia manovra per il finanziamento dei lavori di messa in sicurezza delle autostrade suddette che si inserisce la disposizione censurata.

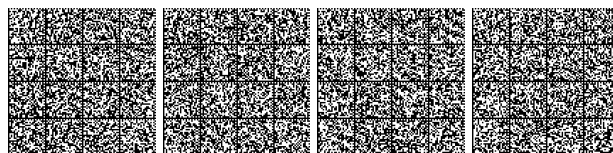
3.- A fronte di questo più ampio e complesso contenuto della disposizione censurata, va innanzi tutto individuato l'oggetto, più limitato, dell'ordinanza di rimessione.

Il Tribunale rimettente, che è chiamato a pronunciarsi sulla debenza, o no, della rata per l'anno 2015 del corrispettivo della concessione, oggetto del decreto ingiuntivo chiesto e ottenuto da ANAS e opposto dalla società con atto di citazione notificato sia ad ANAS, sia al MIT, non si interroga in ordine alla legittimità del differimento *ex lege* del termine di adempimento. Ciò perché ha respinto sia l'istanza della Strada dei Parchi di rimessione in termini per provare l'adozione del piano di convalida di interventi urgenti, cui era condizionato il differimento del termine di adempimento, sia quella di riunione ad altro giudizio, pendente tra le stesse parti innanzi al medesimo Tribunale, in cui tale prova - secondo la società opponente - era stata offerta. Simmetricamente ha ritenuto, allo stato, «inammissibile» (e «verosimilmente infondata») la domanda di ANAS di condanna della società al pagamento della rata del 2015 alla scadenza del nuovo termine di adempimento fissato dalla disposizione censurata (31 marzo 2028, in parte, e per il residuo, 31 marzo 2029).

Né, per la stessa ragione, sarebbe configurabile - ad avviso del Tribunale - alcuna cessazione della materia del contendere, secondo la sollecitazione in tal senso fatta dalla difesa della Strada dei Parchi nel giudizio principale, in ordine all'adempimento dell'obbligazione di pagamento della rata per il 2015 all'originaria data di adempimento - quella presa in considerazione dal decreto ingiuntivo opposto - proprio perché doveva escludersi, allo stato, che la società potesse beneficiare del differimento *ex lege* di tale termine di adempimento in mancanza della prova di aver presentato il piano di convalida per interventi urgenti.

Tale differimento è quindi fuori dall'oggetto dell'ordinanza di rimessione che è focalizzata esclusivamente sull'indicazione - *ex lege*, secondo il rimettente - dell'ANAS come soggetto a cui spetta il pagamento della rata del 2015 del corrispettivo della concessione, pattuito nella sopraindicata convenzione del 2009, ove anche non operasse il differimento del termine di adempimento.

In effetti, la disposizione censurata non prevede soltanto il differimento del termine di adempimento delle rate 2015 e 2016 del corrispettivo della concessione nel complesso meccanismo di finanziamento dei lavori di messa in sicurezza delle autostrade suddette. Come correttamente osserva il Tribunale rimettente, vi è anche un dato normativo ulteriore, pur strettamente legato al meccanismo di finanziamento dei lavori suddetti. È indicata l'ANAS come soggetto a cui «spettano» sia gli importi delle due rate (2015 e 2016) il cui termine di pagamento viene differito di oltre tredici anni, sia gli importi delle rate ulteriori, ossia quelle in scadenza nel 2017 e successivamente.



Le censure si appuntano proprio su questo elemento della fattispecie della disposizione censurata. Il giudice rimettente non ha dubbi di legittimità costituzionale in ordine al meccanismo di differimento delle rate in scadenza nel 2015 e nel 2016, e anzi ritiene che, allo stato (in mancanza della prova del presupposto), la società opponente non possa beneficiare di tale differimento, ma censura la norma nella parte in cui avrebbe sostituito, come destinatario del pagamento in particolare della rata del 2015, l'ANAS all'effettivo creditore che - secondo il Tribunale - sarebbe stato il MIT alla stregua della disciplina previgente.

Ciò perché dopo la stipulazione della convenzione del 18 novembre 2009 tra ANAS e la società concessionaria è intervenuto dapprima il legislatore prevedendo l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali e il suo subentro entro il 30 settembre 2012 ad ANAS nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere alla stessa data (art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111). Successivamente l'art. 11 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, ha contemplato la soppressione dell'Agenzia in caso di mancata adozione dello statuto della stessa entro la data del 30 settembre 2012 e il trasferimento al MIT, a decorrere dal 1° ottobre dello stesso anno, dei compiti già attribuiti all'Agenzia.

Infine, l'art. 25 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, ha previsto il versamento direttamente al bilancio dello Stato dei canoni di concessione del sedime autostradale a carico dei concessionari stradali a partire al 1° ottobre 2012.

4.- Operata questa delimitazione delle questioni dell'ordinanza di rimessione, va poi rigettata, in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa di ANAS, che sostiene non essere la disposizione censurata applicabile nel giudizio *a quo* per carenza del presupposto costituito dalla tempestiva presentazione, da parte della società concessionaria, di un piano di convalida per interventi urgenti; circostanza che, nella specie, secondo quanto riferito dallo stesso giudice rimettente, è rimasta allo stato indimostrata.

È vero che è lo stesso Tribunale a ritenere che la disposizione censurata, nella parte in cui prevede il differimento del pagamento della rata del 2015, non troverebbe applicazione, perché manca ancora la prova che la Strada dei Parchi abbia depositato il piano di convalida per interventi urgenti, previsto dalla disposizione censurata come condizione per il differimento del termine di adempimento.

Tuttavia, il giudice rimettente ritiene che la disposizione censurata esprima anche un altro contenuto: indica l'ANAS come legittimata in generale - e non già solo limitatamente alle due rate sospese e a quelle successive - a ricevere il pagamento.

È questa una deduzione plausibile, fatta dal Tribunale in via interpretativa, che soddisfa il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Inoltre - aggiunge il Tribunale - l'ammissibilità, esclusa allo stato, della domanda di ANAS di condanna della citata società al pagamento della rata 2015 alla scadenza del nuovo termine differito al 2028 e al 2029, sarebbe essa stessa condizionata dall'esito della valutazione di costituzionalità perché, ove fossero ritenute non fondate le questioni di costituzionalità, ciò «consentirebbe proprio la richiesta condanna condizionata».

Anche sotto questo profilo le sollevate questioni di costituzionalità sono rilevanti e quindi ammissibili.

5.- È invece manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 1 Cost., per assoluta mancanza di motivazione.

L'ordinanza svolge cumulativamente le argomentazioni a sostegno della censura di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 1, 3, 24 e 101 Cost., ma nessuna di esse ha alcuna connessione, nemmeno indiretta o riflessa, con l'art. 1 Cost., né quanto al lavoro su cui è fondata la Repubblica, né quanto al principio della sovranità popolare, entrambi estranei ai temi dibattuti nel giudizio *a quo*.

6.- Nel merito, le questioni sollevate con riferimento a tutti gli altri evocati parametri non sono fondate.

7.- Non è fondata la questione sollevata con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

La disposizione censurata, inserita dalla legge di conversione n. 96 del 2017 del d.l. n. 50 del 2017, sarebbe - secondo il Tribunale rimettente - una norma spuria, estranea al contenuto del decreto-legge e alle ragioni di urgenza e necessità che hanno legittimato quest'ultimo.

È vero - e va ribadito - che «[l]a legge di conversione [...] rappresenta una legge “funzionalizzata e specializzata” che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico» (sentenza n. 32 del 2014).

Ma questa Corte ha anche precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014).



Solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) o la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione.

Nella specie, il d.l. n. 50 del 2017 - sul ritenuto presupposto della «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre nuove iniziative volte a tutelare le popolazioni colpite da eventi sismici nell'anno 2016 e 2017» - ha previsto vari interventi per le zone colpite dal sisma. La disposizione introdotta dalla legge di conversione (il censurato art. 52-*quinquies*) riguarda - come del resto inequivocabilmente espresso dalla sua rubrica - la sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25. Essa quindi - lungi dall'essere «totalmente estranea» o addirittura «intrusa» - è, al contrario, strettamente connessa alle ragioni di urgenza e necessità che hanno fondato l'adozione del decreto-legge.

Né tale connessione viene meno per il fatto che il Tribunale rimettente abbia isolato un frammento normativo, censurandolo di illegittimità costituzionale, costituito - come sopra precisato - dalla sola indicazione dell'ANAS come soggetto a cui spetta la rata del corrispettivo della concessione, in particolare quella del 2015.

Il differimento del termine di adempimento di tale rata apparteneva - come si è già detto - al complesso meccanismo di finanziamento dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade. E quindi l'indicazione del soggetto nei confronti del quale la società avrebbe potuto adempiere la sua obbligazione con effetti liberatori non era affatto estranea a tale meccanismo.

9.- Neppure sono fondate le questioni sollevate con riferimento agli artt. 3, 24 e 101 Cost.

La censura portante che collega gli evocati parametri, sorretti da una motivazione comune nell'ordinanza di rimessione, è quella del dedotto squilibrio che nel processo avrebbe determinato, quanto al contraddittorio e alla posizione delle parti, la sopravvenuta disposizione recata dall'art. 52-*quinquies* del d.l. n. 50 del 2017 nel prevedere che il credito per la rata del 2015 del corrispettivo della convenzione del 2009, il cui termine di adempimento veniva differito al 2028 e al 2029, spettava all'ANAS, così frustrando la tesi difensiva della società opponente secondo cui creditore era invece il MIT.

Infatti, nel giudizio *a quo*, di opposizione a decreto ingiuntivo, si controverte proprio della spettanza della rata del 2015, rivendicata dall'ANAS e contestata dalla Strada dei Parchi che sostiene, al contrario, essere il MIT il vero creditore, al quale comunque è stato notificato l'atto di opposizione della società e del quale ANAS, e parimenti la società stessa, hanno chiesto la chiamata in causa (come confermato in udienza dal difensore della parte costituita).

10.- La disposizione censurata contiene una norma-provvedimento perché riguarda non già le concessioni delle autostrade in generale, ma una singola concessione - quella avente a oggetto le autostrade A24 e A25 - e una determinata convenzione, quella del 18 novembre 2009 stipulata tra ANAS, quale concedente, e la società Strada dei Parchi, quale concessionaria.

La regola del differimento *ex lege* del pagamento delle rate del 2015 e del 2016 riguarda - e modifica - lo specifico contenuto della Convenzione; ciò che qualifica la disposizione censurata come norma-provvedimento.

La fattispecie della legge (o norma)-provvedimento ricorre quando, con una previsione di contenuto particolare e concreto, una legge o una sua singola disposizione incidono su un numero limitato di destinatari (sentenza n. 24 del 2018) o finanche su una singola posizione giuridica (sentenza n. 231 del 2014).

Questa Corte ha in proposito costantemente affermato che «la natura di “norma-provvedimento” [...], da sola, non incide sulla legittimità della disposizione» (sentenza n. 270 del 2010) e che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento - le quali non sono incompatibili «in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione» (sentenza n. 85 del 2013) - deve essere «valutata in relazione al loro specifico contenuto» (sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010), «essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore» (sentenza n. 288 del 2008).

La norma-provvedimento relativa a un caso specifico, se sopraggiunta nel corso di un giudizio tra le parti nel quale trova applicazione, rischia, potenzialmente, di squilibrare il contraddittorio e le posizioni da esse assunte in giudizio, avvantaggiando in ipotesi la parte pubblica, con violazione del principio di parità delle armi nel processo (artt. 3 e 24 Cost.) e alterazione anche del canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.); parametro quest'ultimo che però il Tribunale rimettente non ha evocato, così come non ha fatto riferimento al diritto all'equo processo garantito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Ma il principio di eguaglianza e il diritto alla tutela giurisdizionale offrono comunque garanzia contro indebite intromissioni del legislatore con norme-provvedimento in leggi dello Stato che siano tali da alterare, in modo irragionevole e discriminatorio, l'esito del giudizio laddove la parte pubblica avvantaggiata sia lo Stato o un ente o un soggetto riferibile all'Amministrazione dello Stato (ovvero alla Regione in caso di norma regionale).

11.- Nella specie, il dubbio di costituzionalità espresso dal giudice rimettente si pone perché, anche se il MIT (e quindi l'Amministrazione dello Stato) non si è costituito in giudizio, comunque ANAS è presente, come parte convenuta e resi-



stente, la quale è sì società per azioni, ma ha comunque conservato una connotazione pubblicistica (ad esempio, ai fini della responsabilità contabile: Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 16 luglio 2014, n. 16240) e quindi, in senso lato, è riconducibile allo Stato.

La norma-provvedimento, sopravvenuta nel corso del giudizio, prevede - come già rilevato - il differimento *ex lege* del termine di adempimento dell'obbligazione avente a oggetto la rata del corrispettivo della concessione per il 2015 (oltre che di quella per il 2016). Però questo differimento da una parte avvantaggia la società debitrice e semmai danneggia la parte pubblica costituita (nella specie, ANAS) che, facendo valere l'originario termine di adempimento dell'obbligazione prima che sopravvenisse la norma censurata, ha resistito inizialmente all'opposizione al decreto ingiuntivo proposta dalla società, salvo poi chiedere al Tribunale di modificare la domanda nella richiesta di condanna della società opponente al pagamento della rata di corrispettivo in questione alla scadenza del nuovo termine di adempimento previsto dalla norma censurata (fissato nel 2028 e 2029). Ma soprattutto la non irragionevolezza di questo intervento emerge dalla già richiamata necessità di avviare rapidamente, in una situazione emergenziale, i lavori di messa in sicurezza delle due autostrade, approntando un iniziale meccanismo di loro finanziamento nei termini sopra descritti.

Sotto questo profilo la norma, sopravvenuta nel corso del giudizio, non è diretta ad avvantaggiare la parte pubblica, ossia lo Stato in senso lato, il quale, come legislatore statale, tale norma ha introdotto. Essa persegue una finalità ben diversa da quella di condizionare od orientare l'esito del giudizio, giacché è invece diretta a finanziare in parte i lavori di messa in sicurezza delle due autostrade assicurando, nell'immediato, al concessionario un risparmio di spesa con l'ampio differimento (ultradecennale) del termine di adempimento dell'obbligazione avente a oggetto il pagamento di due rate del corrispettivo della concessione.

12.- In questa valutazione complessiva dell'effetto della norma sopravvenuta sulla posizione delle parti in causa non può isolarsi unicamente il contenuto censurato dal Tribunale rimettente, ossia l'indicazione dell'ANAS come soggetto al quale spettano le due rate, il cui termine di pagamento è stato differito, e le altre rate successive.

Il Tribunale rimettente ritiene, secondo un'interpretazione plausibile ma contestata dalla difesa dell'ANAS, che il credito avente a oggetto la rata di corrispettivo del 2015 - seppur sorto in favore di ANAS al momento della stipula della Convenzione del 18 novembre 2009 e benché diverso dal canone di concessione - oggetto questo sì di obbligazione periodica legata all'utilizzo nel tempo del bene dato in concessione, avrebbe non di meno subito una modifica *ex lege*, quanto al lato attivo del rapporto obbligatorio. Ciò perché in prosieguo era sopravvenuta, più in generale, una modifica del rapporto concessorio nel senso che nella posizione della (originaria) concessionaria ANAS era subentrata dapprima l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali e, dopo la soppressione di quest'ultima, lo stesso MIT.

Ma da una parte questa ipotizzata modifica *ex lege* del lato attivo del rapporto obbligatorio, quanto alle rate ancora insolute del corrispettivo della concessione, non altera significativamente la posizione della società debitrice, a partire dal 1° ottobre 2012, data del subentro del MIT nel rapporto concessorio, non emergendo dall'ordinanza di rimessione alcun interesse della società stessa a pagare le rate del corrispettivo successive a tale data - e segnatamente quella in questione (del 2015) - al MIT piuttosto che all'ANAS.

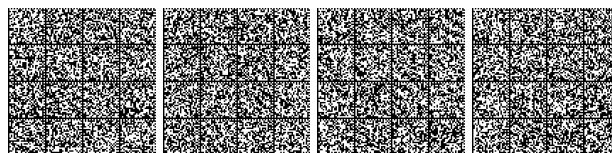
D'altra parte, la norma censurata può essere letta in termini conservativi del rapporto obbligatorio. Ove il credito originario dell'ANAS per il corrispettivo della concessione, rateizzato con la previsione di plurimi termini di adempimento secondo un piano che già nella Convenzione regolava il pagamento dell'importo complessivo, fosse stato effettivamente trasferito *ex lege* al MIT in ragione del sopravvenuto subentro nel rapporto concessorio, la previsione a opera della norma censurata della persistente spettanza del credito all'ANAS potrebbe inquadrarsi nell'istituto civilistico previsto dall'art. 1188 del codice civile. Tale disposizione prevede che il pagamento può essere effettuato anche a persona autorizzata dalla legge, oltre che al creditore o al suo rappresentante, ovvero alla persona indicata dal creditore stesso, per cui lo stesso MIT avrebbe potuto indicare alla società concessionaria di pagare ad ANAS. È ben possibile allora che sia la legge, nel più ampio contesto normativo che prevede, in particolare, il differimento del termine di adempimento, a legittimare un soggetto, diverso dal creditore, a ricevere (e a richiedere) il pagamento del credito, ferma l'opponibilità da parte del debitore di tutte le eccezioni anche se riferite al creditore.

La disposizione censurata può iscriversi in questo schema che comporta che il debitore, il quale si giova del differimento del termine di adempimento della sua obbligazione, possa adempiere, con effetto pienamente liberatorio, pagando alla persona indicata dalla legge, nella specie all'ANAS, impregiudicati i rapporti interni tra quest'ultima e il MIT.

13.- In conclusione, la disposizione censurata, valutata nel più ampio contesto complessivo degli interventi urgenti per la messa in sicurezza delle due autostrade suddette e dell'iniziale loro finanziamento, costituisce una norma-provvedimento non irragionevole (art. 3 Cost.), convergente verso la finalità di procedere all'avvio urgente di tali lavori, né è lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale del concessionario (art. 24 Cost.).

Allo stesso modo, non è violato l'art. 101 Cost., essendo il giudice soggetto alla legge anche quando è chiamato a fare applicazione di una norma-provvedimento.

Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento a tali parametri, vanno quindi dichiarate non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, sollevata, in riferimento all'art. 1 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 77, secondo comma, e 101 Cost., dal Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

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

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale ordinario di Roma con ordinanza del 7 settembre 2018 (reg. ord. n. 174 del 2018).

Rilevato che nel giudizio si è costituita Strada dei Parchi spa, con atto depositato il 1° marzo 2019;

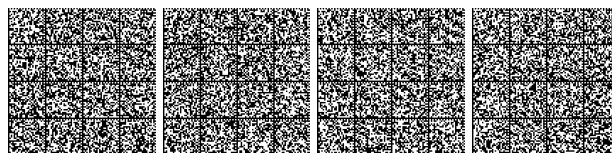
che l'atto di costituzione è stato depositato oltre il termine di 20 giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio, previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, giacché la pubblicazione dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Roma è avvenuta nella *Gazzetta Ufficiale* n. 49 del 12 dicembre 2018.

Considerato che l'atto di costituzione in giudizio di Strada dei Parchi spa è tardivo;

che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il termine previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale deve essere ritenuto perentorio e non ordinatorio, con la conseguenza che la costituzione avvenuta dopo la sua scadenza è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 99 del 2018, n. 128 del 2014, n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009, n. 250 del 2008 e n. 107 del 2006);

che non risultano le condizioni per la rimessione in termini;

che, pertanto, la costituzione in giudizio di Strada dei Parchi spa deve essere dichiarata inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione in giudizio di Strada dei Parchi spa nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al reg. ord. n. 174 del 2018.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T_190181

N. 182

Ordinanza 6 giugno - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sul reddito delle persone fisiche - Detraibilità delle erogazioni in denaro effettuate a favore dei partiti politici.

- Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore) - convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 13 - art. 11, comma 4-*bis*.

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 VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

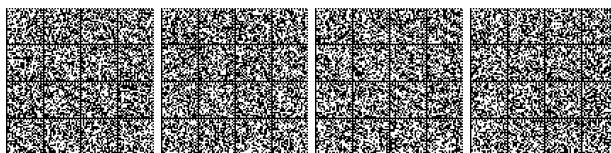
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-*bis*, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 13, promosso dalla Commissione tributaria di primo grado di Trento, nel procedimento vertente tra Sergio Divina e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Trento, con ordinanza del 4 dicembre 2014, iscritta al n. 19 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2019 il Giudice relatore Luca Antonini.

Ritenuto che con ordinanza del 4 dicembre 2014, iscritta al n. 19 del reg. ord. 2019, la Commissione tributaria di primo grado di Trento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 67 della Costituzione, questioni di



legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-*bis*, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 13, a norma del quale «[a] partire dall'anno di imposta 2007 le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio, devono comunque considerarsi detraibili ai sensi dell'articolo 15, comma 1-*bis*, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 [Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi]»;

che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio tributario promosso dal sig. Sergio Divina avverso un avviso di accertamento dell'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Trento;

che il rimettente premette, in punto di fatto, che l'avviso di accertamento impugnato concerne una maggiore imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per l'anno di imposta 2008, accertata «per effetto del disconoscimento della natura di “erogazioni liberali” - e quindi della detraibilità dall'imposta nella misura del 19% ai sensi dell'art. 15, comma 1-*bis*, d.P.R. 22.12.1986, n. 917 [...] - delle somme di denaro versate in quell'anno di imposta dal ricorrente» in favore del partito politico di appartenenza;

che, ancora in punto di fatto, il rimettente osserva che il contribuente, nel ricorso introduttivo, ha sollevato varie questioni pregiudiziali di merito, tra cui la contestazione dell'«assunto dell'Ufficio, secondo cui si sarebbe costituito un rapporto sinallagmatico» con il partito politico e, in ordine gradato rispetto a tali difese, l'affermazione per cui «la detraibilità dall'imposta, nella misura del 19%, delle somme [...] versate dal ricorrente in favore del partito politico [...] nel 2008, prescinde dalla natura di atto di liberalità delle erogazioni» per effetto del comma 4-*bis* dell'art. 11 del d.l. n. 149 del 2014;

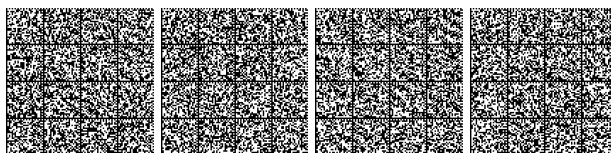
che dall'ordinanza di rimessione risulta che l'Agenzia delle entrate ha replicato deducendo, in particolare quanto alla detraibilità dall'IRPEF dell'erogazione effettuata dal contribuente: *a*) che «di solito, oltre all'atto di donazione, il candidato ed il partito [...] stipulavano un accordo in cui si affermava espressamente che il versamento delle somme del candidato al partito avveniva in correlazione con “le obbligazioni assunte”» dal partito stesso; *b*) che ciò «esclude in radice lo spirito di liberalità (inteso come mera e spontanea elargizione fine a se stessa) e la detraibilità ai sensi dell'art. 15 co. 1bis d.lgs. [d.P.R.] 917/1986»; *c*) che in difetto del carattere di liberalità dell'erogazione non può trovare applicazione neanche l'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013, sia in ragione della rubrica dell'articolo «Detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore di partiti politici», sia perché, diversamente interpretando, si ammetterebbe «una sorta di sanatoria rispetto alle erogazioni non connotate da spirito di liberalità»;

che il giudice tributario rimettente, non condividendo l'assunto dell'Agenzia delle entrate, muove dal diverso presupposto interpretativo che il citato art. 11 comma 4-*bis* del d.l. n. 149 del 2013 non richiede il requisito della liberalità, con ciò «ponendosi in evidente rapporto di specialità con l'art. 15, comma 1 bis d.P.R. 917/1986 [che dispone la detraibilità delle sole erogazioni liberali in denaro effettuate a favore di partiti e movimenti politici]», poiché, diversamente, «la norma si presenterebbe del tutto superflua, limitandosi a ribadire il contenuto precettivo dell'art. 15 co. 1bis d.P.R. 1986/917 [...] in evidente contrasto con la volontà del legislatore, il quale - come si evince chiaramente dalla manca[t]a apposizione al sostantivo “erogazioni” dell'aggettivo “liberali”, sia dalla locuzione “devono comunque considerarsi detraibili” - invece ha inteso estendere la sfera di applicazione (in origine limitata alle “erogazioni liberali”) dell'art. 15 co. 1bis d.P.R. 917/1986»;

che a detta del giudice *a quo* tale interpretazione non muta considerando la rubrica del menzionato art. 11 (Detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore di partiti politici), in quanto priva di uno specifico valore ermeneutico soprattutto trattandosi di novella in sede di conversione di un decreto legge;

che proprio in forza della suddetta interpretazione il rimettente solleva d'ufficio questioni di legittimità costituzionale del citato art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013, inserito dalla legge di conversione n. 13 del 2014, «nella parte in cui - in violazione dell'art. 3 co. 1 e dell'art. 67 Cost. - consente ai membri del Parlamento, a partire dall'anno di imposta 2007, di detrarre dall'imposta lorda sui redditi un importo pari al 19 per cento per le erogazioni in denaro anche se non liberali effettuate in favore di partiti e movimenti politici per importi compresi tra 100.000 e 200 milioni di lire (ossia tra 51,65 e 103.291,38 euro)»;

che in punto di rilevanza - motivate le ragioni dell'infondatezza delle questioni pregiudiziali prospettate dal ricorrente nel giudizio principale e premessa l'incontestata stipula di «un contratto di donazione mediante il quale [il contribuente] ha assunto [...] l'obbligo di donare» al partito politico una somma di denaro complessiva da versarsi in rate mensili nel periodo corrispondente alla durata dell'eventuale mandato parlamentare nel caso di elezione - il rimettente, a confutazione della natura liberale di tale atto, richiama la disciplina del codice civile sul fondamento e la validità della donazione (artt. 769, 771 e 772 del codice civile), per concludere che, nella specie, dette erogazioni in denaro «non possono essere considerate “erogazioni liberali” secondo l'accezione ex art. 15 co 1bis d.P.R. 917/1986»;



che, sulla scorta della predetta interpretazione dell'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013, il giudice *a quo* ritiene che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla soluzione delle suddette questioni di legittimità costituzionale «in quanto, applicando la norma oggetto dello scrutinio richiesto, meriterebbe accoglimento il ricorso proposto» dal contribuente avverso l'avviso di accertamento;

che in punto di non manifesta infondatezza il rimettente argomenta preliminarmente dall'art. 67 Cost. affermando che «il divieto di mandato imperativo persegue la finalità di garantire l'assoluta indipendenza dei membri del Parlamento da influenza, da qualunque parte provenga (quindi anche dai partiti politici di appartenenza che costituiscono una sorta di organo intermedio, previsto dall'art. 49 Cost., tra popolo e rappresentanti)»;

che, ad avviso del rimettente, l'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013, consentendo la detraibilità dall'imposta sui redditi di una quota delle erogazioni in denaro a favore dei partiti politici «anche se effettuati da membri dal Parlamento e senza la necessaria presenza dello spirito di liberalità (come, invece, richiesto dalla norma generale ex art. 15 co. 1bis d.P.R. 917/1986), presuppone ed, anzi, favorisce l'instaurazione di rapporti giuridici di credito tra i partiti politici ed i membri del Parlamento»;

che proprio «l'esistenza a carico del parlamentare di debiti di natura giuridica nei confronti di un partito politico, con la conseguente responsabilità patrimoniale di natura personale e l'assoggettamento a possibili azioni di esecuzione forzata, introduce nelle relazioni tra parlamentare e partito politico fattori potenzialmente distorsivi in quanto estranei al rapporto rappresentativo», in violazione del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost.;

che, a detta del rimettente, l'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013 si pone, «altresì, in contrasto» con il principio di eguaglianza sancito al primo comma dell'art. 3 Cost., «laddove consente indiscriminatamente a chiunque di detrarre dall'imposta sui redditi una quota delle erogazioni a favore di partiti politici effettuate senza spirito di liberalità e quindi in esecuzione di obblighi giuridici, omettendo di considerare la peculiare situazione in cui versano, per effetto del divieto di mandato imperativo, i membri del Parlamento»;

che, a quanto deduce il rimettente, l'evidente rapporto di antinomia con l'art. 67 Cost., «che, nel caso in esame, funge da *tertium comparationis*», configura «la possibilità di una manipolazione "a rime obbligate" della norma impugnata»;

che, secondo il giudice *a quo*, la lesione dell'art. 3, primo comma, Cost., sarebbe avvalorata sotto un ulteriore profilo, poiché l'introduzione della disposizione in sede di conversione del decreto legge e la coincidenza tra l'efficacia retroattiva della norma e il tempo a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per l'esercizio del potere di accertamento «fa dubitare persino degli effettivi caratteri di generalità ed astrattezza della norma impugnata»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni vengano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate;

che, in via preliminare, secondo l'Avvocatura dello Stato le considerazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione sono volte a mettere in discussione non tanto il trattamento fiscale delle elargizioni in esame, quanto la stessa prassi, utilizzata in passato da alcuni partiti politici, di finanziarsi stipulando contratti del tipo di quello dedotto dal contribuente nel giudizio principale;

che, ancora ad avviso dell'Avvocatura, la censura in relazione all'art. 67 Cost. è da considerarsi inammissibile in quanto «si colloca in una sfera del tutto estranea all'ambito della norma ora scrutinata, la quale si limita a disciplinare solo il trattamento fiscale del fenomeno che il rimettente è andato censurando, concernendo effetti che costituiscono, sul piano logico, un "posterius" rispetto alla contestata "donazione" [...], sicché - se pure fosse espunta dall'ordinamento la norma ora in esame che prevede il beneficio fiscale della detrazione - non potrebbe essere raggiunto il risultato, auspicato dal giudice rimettente, di assicurare un pieno rispetto dell'art. 67 Cost. nella misura in cui non vi fosse nell'ordinamento una disposizione normativa volta a vietare tout court simili "donazioni" dei parlamentari o candidati al Parlamento in favore dei partiti politici»;

che, sotto un profilo più generale, l'Avvocatura, dando conto dell'evoluzione normativa che ha condotto all'abrogazione dell'art. 15, comma 1-*bis*, del d.P.R. n. 917 del 1986 a fronte dell'autonoma previsione dell'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013, ritiene che l'attuale disciplina, anche fiscale, delle contribuzioni volontarie ai partiti politici debba essere valutata in relazione al complesso della riforma trovando così il suo «non irragionevole fondamento [...] in un'ottica di trasparenza» e che «il riscontro dell'eventuale violazione del parametro di cui all'art. 3 della Cost. deve essere effettuato in relazione al suddetto specifico contesto»;

che, pertanto, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, le questioni di costituzionalità formulate «con riferimento al principio di ragionevolezza» debbono ritenersi manifestamente infondate poiché si tratterebbe di uno scrutinio che direttamente investe il merito delle scelte del legislatore, possibile - per costante giurisprudenza - solo qualora l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza (è citata la sentenza n. 313 del 1995);



che, infine, l'Avvocatura dello Stato - ricordato che questa Corte, con l'ordinanza n. 244 del 2017 ha già dichiarato manifestamente inammissibili questioni, in parte non dissimili, relative al citato art. 11, comma 4-bis, del d.l. n. 149 del 2013, osservando che «il giudice *a quo* avrebbe dovuto dare conto dell'esistenza, quantomeno, del secondo periodo del comma 4-bis e fornire adeguata motivazione in ordine alle ragioni per le quali la disciplina in esso contenuta sarebbe da ritenere, in ipotesi, inapplicabile nel caso di specie» - ritiene che, sia pure per ragioni e in relazione a circostanze diverse, anche nel caso in esame si palesa una carenza di indagine che depone nel senso dell'inammissibilità delle questioni.

Considerato che con ordinanza del 4 dicembre 2014, iscritta al n. 19 del reg. ord. 2019, la Commissione tributaria di primo grado di Trento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 67 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), inserito dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 13, a norma del quale «[a] partire dall'anno di imposta 2007 le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio, devono comunque considerarsi detraibili ai sensi dell'articolo 15, comma 1-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 [Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi]»;

che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio tributario promosso avverso un avviso di accertamento concernente - secondo quanto dedotto dal rimettente - una maggiore imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per l'anno di imposta 2008, accertata «per effetto del disconoscimento della natura di “erogazioni liberali” - e quindi della detraibilità dall'imposta nella misura del 19% ai sensi dell'art. 15, comma 1-bis, d.P.R. 22.12.1986, n. 917 [...] - delle somme di denaro versate in quell'anno di imposta dal ricorrente» in favore del partito politico di appartenenza;

che in punto di rilevanza il rimettente, dopo aver adeguatamente motivato le ragioni dell'infondatezza delle questioni pregiudiziali sollevate dal contribuente, esclude lo spirito di liberalità dell'incontestata stipula del «contratto di donazione» tra il contribuente-candidato e il partito di appartenenza;

che, pertanto, il rimettente, disattesa la diversa interpretazione prospettata dall'Agenzia delle entrate, muove dal presupposto interpretativo che il citato art. 11, comma 4-bis, del d.l. n. 149 del 2013 non richiede il requisito della liberalità;

che sulla scorta della predetta interpretazione dell'art. 11, comma 4-bis, del d.l. n. 149 del 2013, il giudice *a quo* conclude che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dall'applicazione della norma censurata;

che proprio in forza di questa interpretazione il rimettente solleva d'ufficio questioni di legittimità costituzionale del citato art. 11, comma 4-bis, del d.l. n. 149 del 2013, inserito dalla legge di conversione n. 13 del 2014, «nella parte in cui - in violazione dell'art. 3 co. 1 e dell'art. 67 Cost. - consente ai membri del Parlamento, a partire dall'anno di imposta 2007, di detrarre dall'imposta lorda sui redditi un importo pari al 19 per cento per le erogazioni in denaro anche se non liberali effettuate in favore di partiti e movimenti politici per importi compresi tra 100.000 e 200 milioni di lire (ossia tra 51,65 e 103.291,38 euro)»;

che, ad avviso del rimettente, l'art. 11, comma 4-bis, del d.l. n. 149 del 2013, consentendo la detraibilità dall'imposta sui redditi di una quota delle erogazioni in denaro a favore dei partiti politici «anche se effettuati da membri dal Parlamento e senza la necessaria presenza dello spirito di liberalità (come, invece, richiesto dalla norma generale ex art. 15 co. 1bis d.P.R. 917/1986), presuppone ed, anzi, favorisce l'instaurazione di rapporti giuridici di credito tra i partiti politici ed i membri del Parlamento»;

che, a detta del rimettente, l'art. 11, comma 4-bis, del d.l. n. 149 del 2013 si pone, «altresi, in contrasto» con il principio di eguaglianza sancito al primo comma dell'art. 3 Cost., «laddove consente indiscriminatamente a chiunque di detrarre dall'imposta sui redditi una quota delle erogazioni a favore di partiti politici effettuate senza spirito di liberalità e quindi in esecuzione di obblighi giuridici, omettendo di considerare la peculiare situazione in cui versano, per effetto del divieto di mandato imperativo, i membri del Parlamento»;

che, nella prospettiva del rimettente, l'evidente rapporto di antinomia con l'art. 67 Cost. «che, nel caso in esame, funge da *tertium comparationis*», configura «la possibilità di una manipolazione “a rime obbligate” della norma impugnata»;

che, secondo il giudice *a quo*, la lesione dell'art. 3, primo comma, Cost., sarebbe avvalorata sotto un ulteriore profilo, poiché l'introduzione della disposizione in sede di conversione del decreto legge e la coincidenza tra l'efficacia retroattiva della norma e il tempo a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per l'esercizio del potere di accertamento «fa dubitare persino degli effettivi caratteri di generalità ed astrattezza della norma impugnata»;



che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni vengano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale, «[l]'effettiva portata della disposizione contenuta nell'art. 11 co. 4 bis deve essere valutata in relazione al contesto complessivo della legge di riforma» volta all'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti politici;

che, in questa prospettiva, l'Avvocatura ha inoltre ricordato che questa Corte con l'ordinanza n. 244 del 2017 ha già dichiarato la manifesta inammissibilità di questioni, in parte non dissimili, relative al citato art. 11, comma 4-bis, del d.l. n. 149 del 2013, osservando che «il giudice *a quo* avrebbe dovuto dare conto dell'esistenza, quantomeno, del secondo periodo del comma 4-bis e fornire adeguata motivazione in ordine alle ragioni per le quali la disciplina in esso contenuta sarebbe da ritenere, in ipotesi, inapplicabile nel caso di specie»;

che l'Avvocatura dello Stato ritiene che, «sia pure per ragioni e in relazione a circostanze diverse da quelle esaminate nella richiamata ord. 244/2017, anche nel caso in esame si palesa una carenza di indagine» che depone nel senso dell'inammissibilità delle questioni;

che, in effetti, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 1, comma 141, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», ha aggiunto un secondo periodo al comma 4-bis del citato art. 11, ai sensi del quale «[l]e medesime erogazioni continuano a considerarsi detraibili ai sensi del citato articolo 15, comma 1-bis, ovvero ai sensi del presente articolo, anche quando i relativi versamenti sono effettuati, anche in forma di donazione, dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche in conformità a previsioni regolamentari o statutarie deliberate dai partiti o movimenti politici beneficiari delle erogazioni medesime»;

che tale disposizione ha chiaramente efficacia retroattiva riferendosi alle «medesime erogazioni» di cui al primo periodo dello stesso comma 4-bis, ovverossia quelle in denaro, tracciabili, a favore dei partiti politici «[a] partire dall'anno di imposta 2007»;

che tale efficacia retroattiva trova conferma nella circostanza che il legislatore, nella formulazione del cennato secondo periodo, ha operato un rinvio all'abrogato (a decorrere dal 1° gennaio 2014) art. 15, comma 1-bis, del t.u. imposte reddito per il passato, e «ai sensi del presente articolo» [id est: art. 11, comma 2, del d.l. n. 149 del 2013] a regime;

che il sopravvenuto secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 11 del d.l. n. 149 del 2013, nel disporre che «continuano a considerarsi detraibili» i versamenti in denaro, tracciabili, effettuati «anche in forma di donazione, dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche, in conformità a previsioni regolamentari o statutarie deliberate dai partiti politici beneficiari delle erogazioni medesime», ha arricchito il quadro normativo rilevante;

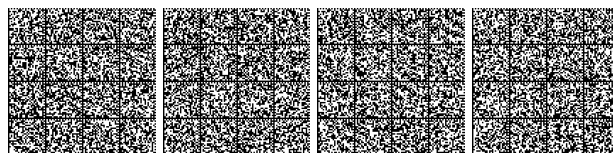
che nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo* definisce «incontestato» che il ricorrente nel giudizio principale - candidato - ha stipulato con il partito di riferimento un «contratto di donazione», pur confutandone la natura di erogazione liberale;

che in forza della retroattività dello *ius superveniens*, si impone il riesame della perdurante rilevanza delle questioni da parte del rimettente, al quale compete valutare se la fattispecie «donazione interessata» dedotta nel giudizio *a quo* possa accedere al regime di detraibilità;

che tale conclusione appare del tutto coerente con quanto stabilito dall'ordinanza n. 244 del 2017, che - con riferimento ad una questione relativa all'anno di imposta 2007 - ha ritenuto determinante che il vaglio del rimettente si estendesse al menzionato secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 11 del d.l. n. 149 del 2013;

che va disposta, pertanto, la restituzione degli atti al rimettente per una nuova valutazione della rilevanza delle questioni sollevate, alla luce del mutato quadro normativo (*ex plurimis*, ordinanze n. 154 del 2018, n. 266 del 2015, n. 253 del 2014, n. 316 del 2012, n. 458 del 2006).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 67, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti alla Commissione tributaria di primo grado di Trento, sezione quarta.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190182

N. 183

Ordinanza 3 - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Misure di agevolazioni per gli investimenti privati nelle strutture ospedaliere - Proroga dell'autorizzazione alla Regione Sardegna all'incremento della spesa per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati.

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108 - art. 8, comma 4, lettera a).

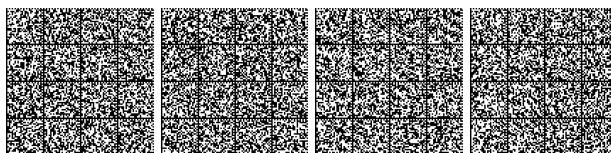
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, lettera *a*), del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, promosso dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorso notificato il 20-26 novembre 2018, depositato in cancelleria il 29 novembre 2018, iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che la Regione autonoma Sardegna, con ricorso depositato il 29 novembre 2018 (reg. ric. n. 81 del 2018), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, lettera *a*), del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 21 settembre 2018, n. 108, che ha modificato l'art. 16 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, in riferimento agli artt. 3, 5, 117, terzo comma, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e 119 della Costituzione, e agli artt. 4, lettera *i*), 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

che la Regione ha chiesto la sospensione della disposizione impugnata ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

che la Regione riferisce che la vicenda all'interno della quale la norma denunciata si inserisce ha visto coinvolti lo Stato, la Regione, il Comune di Olbia e un investitore privato, in partnership con l'Ospedale Bambino Gesù - Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico, nella attivazione di un presidio ospedaliero ad alta qualificazione sanitaria, il Mater Olbia;

che il nuovo ospedale è stato realizzato e che di esso si è tenuto conto per la programmazione del fabbisogno sanitario regionale con l'attribuzione di 242 posti letto;

che la ricorrente ritiene, tuttavia, che lo Stato, dopo avere incoraggiato la realizzazione dell'opera, starebbe «consapevolmente ostacolando la possibilità che la Regione onori gli impegni contrattualmente assunti», anche a mezzo della disposizione denunciata, la quale avrebbe «esteso temporalmente l'efficacia di una disposizione costituzionalmente illegittima sotto plurimi profili»;

che, secondo la ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe affetta da un vizio di irragionevolezza che ridonderebbe nella lesione delle competenze regionali;

che essa violerebbe la competenza legislativa regionale concorrente in materia di igiene e sanità pubblica, oltre che l'autonomia finanziaria della Regione in relazione all'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», che dall'anno 2007 pone il finanziamento complessivo del Servizio sanitario regionale in capo alla Regione Sardegna, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato;

che sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione tra lo Stato e la Regione;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che, previa reiezione dell'istanza di sospensione dell'efficacia della norma impugnata, le questioni siano dichiarate inammissibili e infondate;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) ha stabilito che i commi 2 e 2-bis dell'art. 16 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, fossero sostituiti dal seguente comma: «2. Al fine di dare certezza e attuare gli impegni in relazione agli investimenti stranieri concernenti l'ospedale e centro di ricerca medica applicata "Mater Olbia" di cui al comma 1, la regione Sardegna è autorizzata, per gli anni dal 2019 al 2021, a programmare l'acquisto di prestazioni sanitarie specialistiche ambulatoriali e ospedaliere da soggetti privati in misura non superiore al livello massimo stabilito dall'articolo 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, incrementato del 20 per cento, fatti salvi i



benefici relativi alla deroga di cui al secondo periodo del medesimo comma 14, introdotto dall'articolo 1, comma 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. La predetta autorizzazione triennale ha carattere sperimentale ed è finalizzata al conseguimento di incrementi dei tassi di mobilità sanitaria attiva e alla riduzione dei tassi di mobilità passiva. Il Ministero della salute e la regione Sardegna assicurano il monitoraggio delle attività della struttura in relazione all'effettiva qualità dell'offerta clinica, alla piena integrazione con la rete sanitaria pubblica e al conseguente effettivo decremento della mobilità passiva. La copertura dei maggiori oneri è assicurata annualmente all'interno del bilancio regionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296»;

che, con atto depositato il 14 marzo 2019, conforme alla deliberazione della Giunta regionale del 5 febbraio 2019, la Regione autonoma Sardegna ha rinunciato al ricorso;

che, con atto depositato il 29 aprile 2019, conforme alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia al ricorso.

Considerato che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (tra le ultime, ordinanze n. 136, n. 85 e n. 47 del 2019).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 184

Ordinanza 3 - 16 luglio 2019

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

Correzione di errori materiali contenuti nella sentenza n. 137 del 17 aprile - 6 giugno 2019.

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, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 137 del 17 aprile-6 giugno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Considerato che, nel dispositivo della sentenza n. 137 del 2019, ai punti 1), 2) e 3), gli estremi della legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27, oggetto di impugnazione, sono erroneamente riportati;

che, in particolare, al punto 1) del dispositivo, per mero errore materiale, è riportata la data «21 giugno 2014» in luogo di quella corretta «19 giugno 2018»;

che al punto 2) e al punto 3) del medesimo dispositivo compare il riferimento all'anno «2017» in luogo dell'anno esatto «2018».

Ravvisata la necessità di correggere tali errori materiali.

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

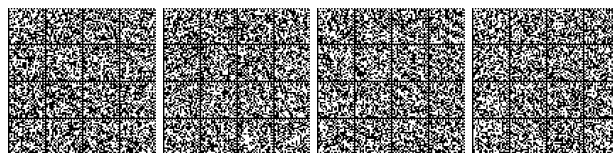
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza 137 del 2019 siano corretti i seguenti errori materiali:

1) al punto 1) del dispositivo la data «21 giugno 2014» sia sostituita con quella corretta «19 giugno 2018»;

2) al punto 2) del dispositivo il riferimento all'anno «2017» sia sostituito con il riferimento all'anno corretto «2018»;



3) al punto 3) del dispositivo il riferimento all'anno «2017» sia sostituito con il riferimento all'anno corretto «2018».

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190184

N. 185

Ordinanza 3 - 16 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela dell'ambiente - Previsione di misure straordinarie di controllo della fauna selvatica.

- Legge della Regione Puglia 29 giugno 2018, n. 28 (Norme in materia di prevenzione, contenimento ed indennizzo dei danni da fauna selvatica. Disposizioni in materia di smaltimento degli animali da allevamento oggetto di predazione e di tutela dell'incolumità pubblica), artt. 2, comma 1, lettera c), 4, comma 1, e 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

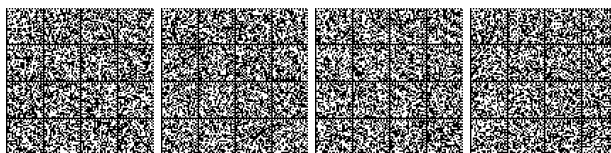
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera c), 4, comma 1, e 5 della legge della Regione Puglia 29 giugno 2018, n. 28 (Norme in materia di prevenzione, contenimento ed indennizzo dei danni da fauna selvatica. Disposizioni in materia di smaltimento degli animali da allevamento oggetto di predazione e di tutela



dell'incolumità pubblica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-7 settembre 2018, depositato in cancelleria l'11 settembre 2018, iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 3-7 settembre 2018 e depositato l'11 settembre 2018 (reg. ric. n. 61 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera *c*), 4, comma 1, e 5 della legge della Regione Puglia 29 giugno 2018, n. 28 (Norme in materia di prevenzione, contenimento ed indennizzo dei danni da fauna selvatica. Disposizioni in materia di smaltimento degli animali da allevamento oggetto di predazione e di tutela dell'incolumità pubblica);

che, secondo il ricorrente, l'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2018 viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., contrastando con la norma interposta di cui all'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), in quanto omette le cautele previste dal legislatore statale in ordine alle attività di controllo e abbattimento della fauna, ossia il carattere necessariamente selettivo delle stesse, la priorità dei metodi ecologici rispetto agli abbattimenti (cui consegue l'eccezionalità di questi ultimi) e il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA);

che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la detta norma viola anche l'art. 118, secondo comma, Cost., attribuendo alla Regione, ovvero agli enti da questa eventualmente delegati, poteri di controllo e di abbattimento di tutte le specie animali, contrastando con gli artt. 8 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che, stabilendo il divieto di cattura o di abbattimento delle specie animali elencate dall'Allegato D, lettera *a*), riserva il potere di deroga a tale divieto al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, anche gli artt. 2, comma 1, lettera *c*), e 5 della legge reg. Puglia n. 28 del 2018, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.;

che la Regione Puglia non si è costituita in giudizio;

che, nelle more del giudizio, gli artt. 2, comma 1, lettera *c*), e 5 della legge reg. Puglia 28 del 2018 sono stati abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 15, recante «Modifica della legge regionale 29 giugno 2018, n. 28 (Norme in materia di prevenzione, contenimento ed indennizzo dei danni da fauna selvatica. Disposizioni in materia di smaltimento degli animali da allevamento oggetto di predazione e di tutela dell'incolumità pubblica)»;

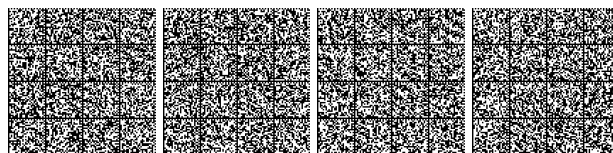
che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 15 del 2019 ha, inoltre, modificato anche il testo dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2018, adeguandolo alla normativa statale di riferimento;

che, con atto notificato in data 17 giugno 2019 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 20 giugno 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'11 giugno 2019, ritenendo non più sussistente l'interesse alla declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni regionali impugnate.

Considerato che, con riguardo alle questioni proposte, vi è stata rinuncia 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. 60 e n. 55 del 2018, n. 112 e n. 100 del 2017, n. 137 e n. 27 del 2016).

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 3 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190185

N. 186

Sentenza 5 giugno - 18 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Istruzione - Scuole dell'infanzia e servizi educativi per l'infanzia - Divieto di iscrizione di minori non in regola con gli obblighi vaccinali - Accesso alle strutture scolastiche subordinato, in via transitoria, all'aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge.

- Legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), artt. 1, commi 3 e 4, e 2.

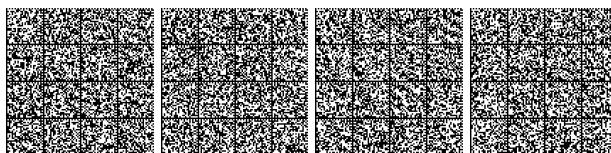
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-14 novembre 2018, depositato in cancelleria il 13 novembre 2018, iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

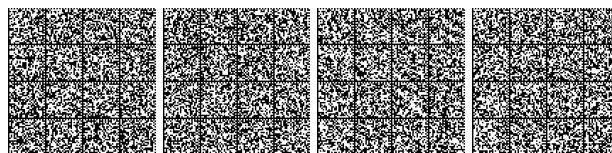
1.- Con ricorso spedito per la notifica il 12 novembre 2018 e depositato il successivo 13 novembre (reg. ric. n. 76 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Molise del 12 settembre 2018, n. 52, edizione straordinaria, con riguardo agli artt. 1, commi 3 e 4, e 2.

2.- Il ricorrente riassume le finalità della legge reg. Molise n. 8 del 2018 e il contenuto delle disposizioni censurate. In particolare, il ricorso riferisce che la legge regionale contiene disposizioni, relative all'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso dei minori alle scuole dell'infanzia e ai servizi educativi per l'infanzia, che, intervenendo in maniera distonica rispetto alle norme statali vigenti in materia, si pongono in contrasto con gli artt. 117, commi secondo, lettere *n*) e *q*), e terzo, e 3 della Costituzione. È infatti opinione del ricorrente che sia rimesso alla competenza esclusiva del legislatore statale «il potere di dettare norme generali sull'istruzione e in materia di profilassi internazionale nonché di determinare i principi fondamentali in materia di tutela della salute» e comunque imposto al legislatore regionale di osservare, nell'esercizio del proprio potere di normazione primaria, il canone generale di eguaglianza.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato premette che gli obblighi connessi alla prevenzione vaccinale sono stati tutti compiutamente disciplinati dal decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2017, n. 119, il quale prevede anche una disciplina transitoria per l'iscrizione all'anno scolastico 2017-2018.

3.1.- In particolare, la difesa statale illustra il complessivo assetto normativo, siccome risultante dalle novità introdotte in sede di conversione del d.l. n. 73 del 2017 e dalle precisazioni contenute nelle circolari congiunte del 27 febbraio 2018, n. 2166 e 6 luglio 2018, n. 20546, emanate dal Ministero della salute e da quello dell'istruzione, università e ricerca, che regolano i termini in relazione agli anni scolastici e ai calendari annuali 2017-2018 e 2018-2019 per la presentazione della documentazione comprovante l'effettuazione (o l'esonero, l'omissione o il differimento) delle vaccinazioni obbligatorie o anche la presentazione della formale richiesta di vaccinazione per l'accesso ai servizi scolastici. In relazione all'anno scolastico e al calendario annuale 2019-2020 ha poi precisato che i genitori sono esonerati, in prima battuta, da qualsiasi incombenza documentale, cui si supplisce mediante uno scambio di informazioni fra le aziende sanitarie locali territorialmente competenti e le scuole ove i minori sono stati iscritti, restando salvo che, in caso di inadempimento, il diniego di accesso ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole per l'infanzia non si tramuta in un divieto di iscrizione dell'alunno, di modo che sia sempre possibile la successiva ammissione ai servizi una volta che sia stata presentata la documentazione richiesta.

3.2.- Il ricorso richiama la giurisprudenza di questa Corte che ascrive la disciplina degli obblighi vaccinali alla competenza esclusiva della legislazione statale. Segnatamente, si assume che, secondo la sentenza n. 5 del 2018, le disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici disciplinati dagli artt. 3, 3-bis, 4 e 5 del citato d.l. n. 73 del 2017 si configurano come «norme generali sull'istruzione» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., in quanto «mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione». Del pari, con riferimento ai parametri di cui all'art. 117, commi secondo, lettera *q*), e terzo, Cost., la Corte avrebbe affermato che il diritto della persona di essere curata efficacemente e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il Paese per mezzo di una legislazione statale «basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale» (sono citate le sentenze n. 169



del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002). Dal che, anche in considerazione del fatto che la determinazione dell'ammissibilità o meno delle terapie sanitarie investe i principi fondamentali della materia «tutela della salute», trae la conseguenza per cui non può che «essere riservato alla legislazione statale, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili» (è citata la sentenza n. 5 del 2018, anche ove richiama la sentenza n. 169 del 2017). Tale conclusione sarebbe confermata dal rilievo per cui la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee sul territorio nazionale. Pertanto, a giudizio della difesa statale, il legislatore, nello svolgimento della propria competenza legislativa esclusiva, ha operato un ragionevole e attento bilanciamento dei molteplici valori costituzionali coinvolti al fine di «assicurare un'efficace prevenzione della diffusione delle malattie infettive».

4.- In questa cornice giurisprudenziale, la difesa statale deduce, in primo luogo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2018, nella parte in cui dispone che i responsabili delle scuole dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia non procedono all'iscrizione dei minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali, «perché contrasta con gli artt. 3, comma 3, e 3-bis, comma 5, del d.l. n. 73 del 2017 dal cui combinato disposto emerge chiaramente che i minori che non sono in regola con gli obblighi di vaccinazione possono senz'altro essere iscritti a tali strutture scolastiche, pur non potendo essere ammessi alla frequenza».

4.1.- Sul punto la difesa statale sostiene che dal complessivo assetto normativo statale si ricava che i minori non in regola con gli obblighi di vaccinazione sono e restano iscritti ai servizi educativi per l'infanzia e alla scuola dell'infanzia, così potendo accedere e frequentare l'istituzione scolastica non appena i genitori abbiano comprovato l'avvenuta regolarizzazione della loro posizione vaccinale. A conferma, la parte ricorrente richiama l'art. 3 bis, comma 5, del d.l. n. 73 del 2017 secondo cui, solo a decorrere dall'anno scolastico 2019-2020, la mancata presentazione della documentazione nei termini previsti comporta la decadenza dall'iscrizione - che si presuppone comunque avvenuta - ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia.

Ciò posto, l'Avvocatura generale dello Stato osserva come l'iscrizione e la permanenza nelle liste degli iscritti si risolva in un indubbio vantaggio per i minori cui sia stato precluso l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia a causa del mancato adempimento agli obblighi vaccinali da parte dei genitori-tutori-affidatari, ben potendo essi conservare il diritto di accedere o di essere riammessi non appena sia stata regolarizzata la loro posizione vaccinale.

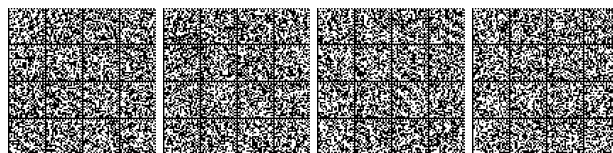
4.2.- Dal che conseguirebbe, a opinione di parte ricorrente, anche l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Molise n. 8 del 2018, il quale demanda alla Giunta regionale la definizione delle modalità attuative del precedente comma 3, parimenti impugnato.

5.- In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna il successivo art. 2, in quanto prevede che «in sede di prima applicazione, per i minori di età non in regola con gli obblighi della presente legge che siano già iscritti o che si iscrivano per la prima volta alle strutture di cui all'art. 1, comma 1, nel rispetto del calendario vaccinale, è sufficiente aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge». Tale norma transitoria presenterebbe, ad avviso del ricorrente, elementi non conformi alle previsioni della normativa statale vigente, che, lungi dal ritenere sufficiente l'aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali, subordina «l'accesso alle strutture scolastiche alla dimostrazione dell'avvenuto assolvimento degli obblighi vaccinali ovvero, in alternativa, all'assunzione formale dell'impegno a farlo».

5.1.- In particolare, per il ricorrente non sarebbe sufficiente «aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali», ma sarebbe necessario, come stabilito dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 73 del 2017, «presentare la documentazione comprovante l'effettuazione, l'esonero, l'omissione o il differimento delle vaccinazioni obbligatorie secondo la schedula vaccinale prevista in relazione all'età oppure, per le vaccinazioni non ancora eseguite, la richiesta di vaccinazione - e, quindi, la prenotazione - all'Azienda sanitaria locale territorialmente competente; o, in sostituzione, la dichiarazione di cui al d.P.R. n. 445/2000».

5.2.- Inoltre, per la difesa statale l'art. 2 della medesima legge reg. Molise n. 8 del 2018 contrasterebbe pure con le previsioni di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 73 del 2017 e all'art. 6, comma 3-*quater*, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, in quanto derogherebbe a tali disposizioni, stabilendo che il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali può essere avviato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa e, quindi, entro il 13 dicembre 2018, mentre la legislazione statale prevede che la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie deve essere presentata entro il 10 marzo 2019.

6.- In conclusione, il Governo assume che le disposizioni impugunate dettano una disciplina divergente rispetto a quella statale: per un verso, più rigorosa, ove si sancisce il divieto di iscrizione alle strutture educative, anziché il



semplice divieto di frequenza, per i minori che non risultano in regola con gli obblighi vaccinali, e, per altro verso, più permissiva, allorché si prevede un indefinito avvio del «percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali» entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla legge statale.

Sicché il Presidente del Consiglio dei ministri conclude per la incostituzionalità degli artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della citata legge regionale, per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché per invasione della competenza riservata alla legislazione statale in materia di principi fondamentali in materia di tutela della salute e profilassi internazionale, oltre che con riguardo alle norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'art. 117, commi terzo e secondo, lettere *q*) e *n*), Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Molise del 12 settembre 2019, n. 52, edizione straordinaria, con riguardo agli artt. 1, commi 3 e 4, e 2, per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, della competenza riservata alla legislazione statale sia per la determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia in tema di «norme generali sull'istruzione» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., sia per la disciplina della profilassi internazionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.

2.- Per la loro stretta interconnessione, è opportuno esaminare congiuntamente tutte le questioni relative agli artt. 1, commi 3 e 4, e 2, della legge reg. Molise n. 8 del 2018.

2.1.- L'art. 1, comma 3, dispone che «[n]ella eventualità di minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali, i responsabili delle strutture:

a) non procedono all'iscrizione per i casi di cui al comma 1;

b) comunicano ai servizi territoriali competenti il mancato assolvimento degli obblighi vaccinali affinché provvedano nel rispetto del calendario vaccinale per i casi di cui al comma 2».

L'art. 1, comma 4, a sua volta, stabilisce che «[e]ntro 60 giorni dall'entrata in vigore, la Giunta regionale approva, su proposta dell'azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), le modalità attuative della presente legge anche tenendo conto dei casi in cui la vaccinazione deve essere omessa o differita per accertati pericoli concreti per la salute del minore in relazione a specifiche condizioni cliniche».

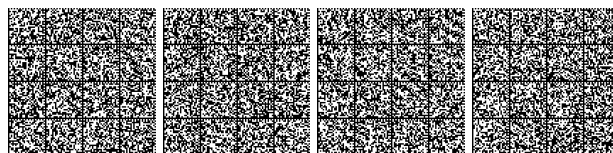
Il successivo art. 2 introduce una disciplina transitoria, prevedendo che «[i]n sede di prima applicazione, per i minori di età non in regola con gli obblighi della presente legge che siano già iscritti o che si iscrivano per la prima volta alle strutture di cui all'art. 1, comma 1, nel rispetto del calendario vaccinale, è sufficiente aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge».

2.2.- Secondo il ricorrente, le suddette disposizioni dettano una disciplina in tema di obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso dei minori alle scuole d'infanzia e ai servizi educativi per l'infanzia divergente rispetto a quella statale: per un verso più rigorosa, ove sancisce che i responsabili delle strutture scolastiche non procedono all'iscrizione dei minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali (art. 1, comma 3, lettera *a*) e comunicano ai servizi territoriali competenti il mancato assolvimento degli obblighi stessi (art. 1, comma 3, lettera *b*), attribuendo alla Giunta regionale il compito di apporre le modalità attuative (art. 1, comma 4); per altro verso più permissiva, allorché prevede, sia pur solo in via transitoria, che ai fini dell'iscrizione è sufficiente un non meglio definito avvio del «percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali» (art. 2) entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale, in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla legge statale.

3.- Le questioni sono fondate.

Questa Corte ha di recente affermato che la normativa in materia di obblighi vaccinali interseca una pluralità di materie, con prevalenza dei profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato in materia di principi fondamentali sulla tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.); di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.); di norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera *n*, Cost.); di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera *q*, Cost.) (sentenza n. 5 del 2018).

In particolare, le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici, che sole rilevano nel presente giudizio, si configurano come



«norme generali sull'istruzione» di competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.), in quanto esse «mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione» (sentenza n. 5 del 2018).

A tale ambito sono da ricondurre le disposizioni regionali impugnate, che regolano il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai nidi di infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alla scuola dell'infanzia.

Con la legge impugnata, dunque, il legislatore regionale è intervenuto in un settore riservato alla competenza esclusiva dello Stato, qual è quello delle «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117 secondo comma, lettera n), Cost., determinando una interferenza di per sé stessa costituzionalmente illegittima (*ex multis*, sentenze n. 178 e n. 110 del 2018, n. 40 del 2017, n. 195 del 2015, n. 49 del 2014, n. 245 e n. 98 del 2013 e n. 35 del 2011).

4.- Occorre peraltro osservare che in materia di obblighi di vaccinazioni questa Corte ha altresì soggiunto che «le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita, si pongono in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore» (sentenza n. 5 del 2018).

Anche sotto questo profilo le disposizioni impugnate appaiono viziate da illegittimità costituzionale, per il contenuto delle stesse.

Come rilevato dalla difesa statale, le previsioni del legislatore regionale seguono percorsi divergenti rispetto a quelli fissati dalla inderogabile disciplina statale.

Infatti, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2018 prevede una disciplina più severa di quella statale, in quanto vieta l'iscrizione alle strutture educative anziché, come disposto dagli artt. 3, comma 3, e 3-bis, comma 5, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2017, n. 119, la decadenza dall'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia per i minori che non risultano in regola con gli obblighi vaccinali. Inoltre, il riferimento contenuto nell'impugnato art. 1, comma 3, al precedente art. 1, comma 1, può lasciare intendere, anche alla luce dei lavori preparatori e, in particolare, della relazione illustrativa al disegno di legge, che il legislatore regionale reputi necessario aver effettuato non solo le vaccinazioni obbligatorie imposte dalla norma statale, ma finanche quelle solo raccomandate. Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2018 stabilisce che «costituisce requisito per l'iscrizione annuale: a) ai nidi d'infanzia; b) ai servizi integrativi per la prima infanzia; c) alla scuola dell'infanzia», l'aver effettuato gli obblighi vaccinali, «nonché le vaccinazioni raccomandate ai minori di età dal Piano Nazionale Vaccinale».

Per altro verso, la legge impugnata, all'art. 2, detta una disciplina più permissiva di quella statale laddove stabilisce, sia pur solo in via transitoria, che ai fini dell'iscrizione è sufficiente un non meglio definito avvio del «percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali» entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla disciplina statale (artt. 3 e 3 bis del d.l. n. 73 del 2017).

Sotto il profilo contenutistico, dunque, gli artt. 1, comma 3 e 2 della legge regionale impugnata appaiono viziati per incompatibilità con la disciplina dettata dal legislatore statale, che pone vincoli inderogabili.

5.- L'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2018 comporta, come dedotto dalla difesa statale, anche la illegittimità costituzionale del successivo comma 4, atteso che quest'ultimo demanda alla Giunta regionale la mera definizione delle modalità attuative del precedente comma, costituzionalmente illegittimo.

6.- Restano assorbite le doglianze mosse in relazione agli ulteriori parametri dedotti dalla difesa statale, per le quali non vi è necessità di ulteriore trattazione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Marta CARTABIA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190186

N. 187

Sentenza 22 maggio - 18 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Misure alternative al carcere - Condannato nei cui confronti sia stata disposta la revoca di una misura alternativa nel triennio precedente - Divieto di concessione dei benefici della detenzione domiciliare speciale e della detenzione domiciliare ordinaria prevista per madri e padri di prole di età inferiore ai dieci anni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3.

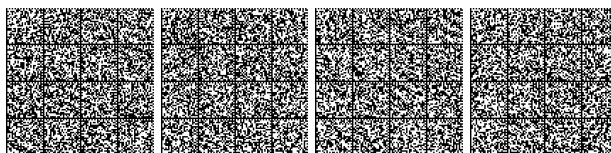
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, in combinato disposto, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di R. G., con ordinanza del 13 luglio 2018, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione di R. G., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Antonella Calcaterra e Corrado Limentani per R. G. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 luglio 2018, la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 29, primo comma, 30, primo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui [detti commi], nel loro combinato disposto, prevedono che non possa essere concessa, per la durata di tre anni, la detenzione domiciliare speciale, prevista dall'art. 47-*quinquies* della stessa legge n. 354 del 1975, al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa, ai sensi dell'art. 47, comma 11, dell'art. 47-*ter*, comma 6, o dell'art. 51, primo comma, della legge medesima».

1.1.- La Sezione rimettente premette di essere investita del ricorso avverso un decreto del Presidente del Tribunale di sorveglianza di Milano che ha pronunciato, ai sensi e nelle forme di cui all'art. 666 del codice di procedura penale, l'inammissibilità dell'istanza di accedere alla misura della detenzione domiciliare speciale, avanzata ai sensi dell'art. 47-*quinquies*, commi 1 e 7, ordin. penit., da un detenuto padre di un minore di età inferiore ai dieci anni la cui madre si sarebbe trovata nell'impossibilità di prendersi cura di quest'ultimo.

Nel caso di specie, il ricorrente R. G. aveva subito la revoca della misura alternativa della semilibertà, e l'istanza da questi formulata - un anno e otto mesi più tardi - di essere ammesso alla detenzione domiciliare speciale era stata dichiarata inammissibile dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Milano esclusivamente sulla scorta del mancato decorso del termine triennale fissato all'art. 58-*quater*, comma 3, ordin. penit.

Contro tale decisione di inammissibilità il condannato aveva proposto ricorso per cassazione, rilevando che la misura alternativa della detenzione domiciliare speciale non è espressamente richiamata dall'art. 58-*quater*, comma 1, ordin. penit., e che, pertanto, non potrebbe essere oggetto della preclusione stabilita dal comma 3, di talché la pregressa revoca della misura alternativa della semilibertà non potrebbe essere, di per sé, ostativa alla valutazione nel merito dell'istanza proposta dal condannato.

1.2.- Ritiene anzitutto la Sezione rimettente che l'interpretazione dell'art. 58-*quater*, comma 1, ordin. penit. sostenuta dal ricorrente non sia praticabile.

Il giudice *a quo* rammenta come la giurisprudenza di legittimità si sia già pronunciata nel senso di escludere che la detenzione domiciliare speciale si sottragga ai divieti cui è soggetta la detenzione domiciliare "ordinaria" ai sensi dei primi tre commi dell'art. 58-*quater* (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 1° luglio 2002, n. 28712), dal momento che il legislatore del 2001, prevedendo il nuovo istituto della detenzione domiciliare speciale, avrebbe avuto semplicemente l'intento di ampliare la platea dei destinatari della detenzione domiciliare "ordinaria", senza però con ciò voler accordare un trattamento più favorevole di quello già previsto per quest'ultima.

Il riferimento alla «detenzione domiciliare» compiuto nell'art. 58-*quater*, comma 1, comprenderebbe d'altra parte tutti i casi di detenzione domiciliare, "ordinaria" e speciale, a differenza di quanto accade per l'affidamento in prova, ove lo stesso comma 1 ha cura di indicare che la preclusione ivi stabilita si applica ai casi previsti dall'art. 47 ordin. penit., con conseguente chiara esclusione dei casi di affidamento in prova previsto per i detenuti tossicodipendenti, originariamente previsto dall'art. 47-*bis* ordin. penit. e oggi disciplinato dall'art. 94 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).



D'altra parte, la tesi interpretativa propugnata dal ricorrente condurrebbe assurdamente a ritenere operante la preclusione per i casi di detenzione domiciliare "ordinaria" disciplinati dall'art. 47-ter, comma 1, lettere a) e b), destinati ai condannati a pene detentive più brevi di quelle cui si riferisce l'istituto della detenzione domiciliare speciale.

Da ciò deriverebbe la necessità di interpretare il combinato disposto dei primi tre commi dell'art. 58-quater ordin. penit. nel senso che da essi discenda effettivamente una preclusione alla concessione della detenzione domiciliare speciale al ricorrente, derivante dall'essere stata nei suoi confronti revocata altra misura alternativa nel triennio precedente.

1.3.- Il rimettente dubita, tuttavia, ex officio della compatibilità di tale combinato disposto, così interpretato, con gli artt. 3, primo comma, 29, primo comma, 30, primo comma, e 31, secondo comma, Cost.

1.4.- La questione sarebbe anzitutto rilevante, dal momento che - in caso di suo accoglimento - il ricorso del detenuto dovrebbe essere accolto, con conseguente annullamento senza rinvio del decreto del Presidente del tribunale di sorveglianza che aveva dichiarato l'istanza inammissibile, e restituzione degli atti allo stesso organo giudiziario affinché esamini «nel merito i presupposti per la concessione della misura, allo stato non preclusa per alcuna tipologia di reato; presupposti il cui fattuale riscontro costituisce un posterius rispetto alla decisione che deve essere assunta nel presente giudizio di cassazione».

1.5. - Il dubbio di costituzionalità sarebbe, d'altra parte, non manifestamente infondato alla luce di quanto stabilito da questa Corte nella sentenza n. 239 del 2014, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. nella parte in cui non escludeva il beneficio della detenzione domiciliare speciale dal divieto di concessione dei benefici penitenziari da esso stabilito.

Rammenta il giudice *a quo* che con tale decisione questa Corte, partendo dalla peculiare *ratio* del beneficio della detenzione domiciliare in favore delle madri detenute con prole in tenera età, ha ritenuto che la preclusione di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., accomunasse situazioni profondamente diversificate, trasferendo le sottese esigenze di politica repressivo-criminale a carico di un soggetto terzo - quale il minore di età -, estraneo sia alle attività delittuose che hanno condotto alla condanna, sia alla scelta della condannata (o del condannato) di non collaborare, in violazione sia dell'art. 3, primo comma, Cost., sia degli ulteriori parametri di cui agli artt. 29, primo comma, 30, primo comma, e 31, secondo comma, Cost.

Ad avviso della Sezione rimettente, i commi 1, 2 e 3 dell'art. 58-quater ordin. penit. sarebbero espressivi della stessa politica criminale sottesa all'art. 4-bis, «volta a sanzionare la scarsa "affidabilità" di un condannato responsabile di condotte negativamente sintomatiche, quali l'evasione, ovvero le trasgressioni alle prescrizioni di una pregressa misura alternativa, tali da averne determinato la revoca. Rispetto a tale condannato si istituisce una presunzione assoluta di temporanea inidoneità rispetto a forme di espiazione della pena detentiva, che si attuino anche parzialmente al di fuori dell'istituzione carceraria».

Secondo il giudice *a quo*, nei confronti di presunzioni di tal sorta nell'ambito dei benefici penitenziari sarebbero applicabili i principi desumibili dalla giurisprudenza con cui questa Corte ha escluso la legittimità di rigidi automatismi che impediscono la valutazione individualizzata del condannato (sono citate le sentenze n. 149 del 2018, n. 291 e n. 189 del 2010, n. 255 del 2006 e n. 436 del 1999).

La Sezione rimettente richiama quindi la sentenza n. 76 del 2017, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, comma 1-bis, ordin. penit., introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera b), della legge 21 aprile 2011, n. 62 (Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori), nella parte in cui tale disposizione negava alle «madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-bis» la possibilità di espiazione della frazione iniziale di pena detentiva secondo le modalità agevolative ivi previste.

L'esigenza di tutela differenziata dell'interesse del minore a fruire in modo continuativo dell'affetto e delle cure genitoriali non sarebbe d'altra parte, ad avviso del giudice *a quo*, sottratta «ad ogni possibile bilanciamento con esigenze contrapposte, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena inflitta al genitore, in seguito alla commissione di un reato, e alle condizioni che la regolano» (sono richiamate le sentenze n. 76 del 2017, n. 239 del 2014 e n. 177 del 2009). Risponderebbe anzi a tale logica di bilanciamento la disciplina delle condizioni di accesso alla detenzione domiciliare speciale, stabilita dall'art. 47-quinquies, comma 1, ordin. penit., e, in particolare, la condizione dell'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti da parte del condannato. Richiamandosi testualmente alla sentenza n. 239 del 2014, il giudice *a quo* ritiene allora che le esigenze di protezione della società dal crimine possono prevalere sull'interesse del minore a patto che la loro sussistenza e consistenza venga verificata in concreto, e non venga, invece, «collegata ad indici presuntivi [...] che precludono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni».

Né varrebbe a confutare il contrasto tra la norma censurata e i parametri di costituzionalità invocati dal rimettente, la limitata durata della preclusione posta dall'art. 58-quater, comma 3: tre anni costituirebbero infatti un lasso di tempo



«assai significativo nel processo di crescita del minore di tenera età, cui l'art. 47-*quinquies* Ord. pen. ha principale riguardo; tanto più significativo, quanto più ridotta sia l'età del bambino nel momento in cui la preclusione inizi a decorrere. Durante tale periodo ben possono verificarsi quelle importanti, e difficilmente riparabili, alterazioni del suo equilibrio psicofisico che solo l'eliminazione dell'automatismo - e con essa la riespansione del potere discrezionale del giudice, orientato a una logica di attento bilanciamento dei valori in campo - è in grado di sventare».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili in ragione dell'omesso esperimento da parte del giudice *a quo* del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disciplina censurata.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene infatti che la preclusione dell'accesso alla detenzione domiciliare, in caso di revoca di altra misura alternativa intervenuta a danno del condannato nel triennio precedente, non si estenda alla detenzione domiciliare speciale, introdotta del resto soltanto con la legge 8 marzo 2001, n. 40 (Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori), successiva all'introduzione della disciplina in questa sede censurata.

La possibilità di fornire un'interpretazione costituzionalmente conforme della disciplina censurata sarebbe, d'altra parte, rafforzata da quanto stabilito da questa Corte nella sentenza n. 189 del 2010 (che richiama la precedente sentenza n. 436 del 1999), proprio in riferimento all'art. 58-*quater*, comma 1, ordin. penit., laddove si è ritenuto che, nella materia dei benefici penitenziari, alla luce del criterio della funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., l'esclusione di rigidi automatismi e la necessità di una valutazione individualizzata, caso per caso, costituisca «criterio “costituzionalmente vincolante”», che deve orientare l'interpretazione delle singole disposizioni.

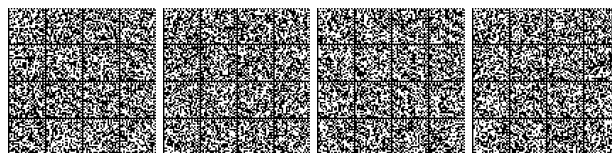
In una successiva memoria, l'Avvocatura generale dello Stato ha ulteriormente sostenuto la possibilità di interpretazione conforme appena illustrata, instaurando un parallelo con il diverso caso dell'affidamento in prova, disciplinato dall'art. 47 ordin. penit., anch'esso incluso nell'elenco delle misure alternative al carcere la cui concessione, ai sensi dell'art. 58-*quater*, sarebbe preclusa per tre anni in presenza di accertato delitto di evasione (comma 1) o di revoca di determinati benefici penitenziari (comma 2). Rispetto a tale istituto generale, la giurisprudenza di legittimità avrebbe escluso l'applicabilità della preclusione all'affidamento in prova «in casi particolari» (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 12 gennaio 2017, n. 31053). Posto che entrambi gli istituti della detenzione domiciliare speciale e dell'affidamento in prova «in casi particolari» costituirebbero modalità alternative di esecuzione della pena dirette alla tutela, rispettivamente, dell'integrità psichica del minore in caso di condanna di una figura genitoriale, da un lato, e delle esigenze di salute del condannato, da un altro lato, secondo l'Avvocatura generale dello Stato dovrebbe potersi operare anche in questo caso l'interpretazione conforme già praticata dalla Corte di cassazione per l'affidamento in prova in casi particolari.

Nel corso dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato - ribadita in via principale la propria eccezione di inammissibilità - ha aderito in via subordinata alla richiesta di accoglimento delle questioni prospettate formulata dalla parte privata.

3.- Si è costituita in giudizio la parte privata R. G., chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate.

Richiamandosi, sostanzialmente, alle argomentazioni svolte dall'ordinanza di remissione, la parte sottolinea che, nel caso concreto, la revoca del beneficio della semilibertà era avvenuta a distanza di quattro anni dalla sua concessione. In tale lasso di tempo, il ricorrente aveva intrapreso un'attività commerciale, aveva contratto matrimonio ed era diventato padre. La revoca del beneficio era stata causata dall'essere stato sorpreso il ricorrente in compagnia di soggetti pregiudicati. Ad avviso della difesa, si sarebbe trattato dunque di una revoca «non riconducibile alla commissione di reati bensì unicamente a violazioni comportamentali».

Nella memoria presentata in prossimità dell'udienza, la parte privata ha ribadito quanto già sostenuto in merito alla fondatezza delle questioni, invocando a ulteriore supporto degli argomenti ivi spiegati la recente sentenza di questa Corte n. 99 del 2019, in cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge n. 354 del 1975, «nella parte in cui non consente che la detenzione domiciliare “umanitaria” sia disposta anche nelle ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta». Secondo la parte privata, in tale sentenza questa Corte avrebbe valorizzato le capacità della detenzione domiciliare di bilanciare i confliggenti interessi in gioco (in quel caso, il diritto alla salute del detenuto e le esigenze di difesa della collettività), in virtù della possibilità della misura di poter essere «configurata in modo variabile, con un dosaggio ponderato di limitazioni, degli obblighi e delle autorizzazioni secondo le esigenze del caso [...], assicurando al tempo stesso la sicurezza della collettività».



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza descritta in epigrafe, la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato d'ufficio, con riferimento agli artt. 3, primo comma, 29, primo comma, 30, primo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui [detti commi], nel loro combinato disposto, prevedono che non possa essere concessa, per la durata di tre anni, la detenzione domiciliare speciale, prevista dall'art. 47-*quinquies* della stessa legge n. 354 del 1975, al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa, ai sensi dell'art. 47, comma 11, dell'art. 47-*ter*, comma 6, o dell'art. 51, primo comma, della legge medesima».

In sostanza, la Sezione rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'automatismo preclusivo rispetto alla concessione della misura alternativa della detenzione domiciliare speciale, che le disposizioni menzionate stabilirebbero per un periodo di tre anni a carico del condannato nei cui confronti sia stata revocata altra misura (in particolare, dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare o della semilibertà) precedentemente concessagli.

2.- Prima di procedere all'esame dell'ammissibilità e della fondatezza di tali censure, appare opportuno ricostruire brevemente il quadro normativo che fa da sfondo alle questioni.

2.1.- La detenzione domiciliare, prevista in via generale dall'art. 47-*ter* ordin. penit. (cosiddetta "ordinaria"), è misura alternativa alla detenzione che consente al condannato di espiare la propria pena, o una parte di essa, nella propria abitazione, in altro luogo di privata dimora o cura, assistenza e accoglienza, in presenza di situazioni soggettive (età avanzata o, all'opposto, giovane età in presenza di comprovate esigenze di salute, studio, lavoro o famiglia; gravi condizioni di salute; stato di gravidanza; esigenze di cura di prole in tenera età) che renderebbero particolarmente pregiudizievole per il condannato la permanenza in carcere.

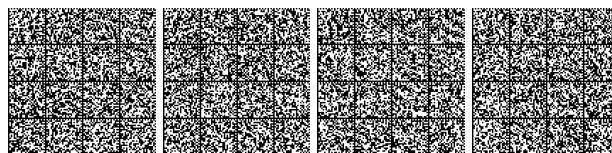
Sin dall'introduzione della misura ad opera della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), tra i casi in cui il condannato può essere ammesso alla detenzione domiciliare figurava l'ipotesi della madre di prole in tenera età con lei convivente; ipotesi alla quale fu ben presto affiancata, in conseguenza della sentenza n. 215 del 1990 di questa Corte, quella del padre della prole medesima, allorché la madre sia deceduta o altrimenti assolutamente impossibilitata a darvi assistenza.

Nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 4 della legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'art. 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), *in parte qua* ancora in vigore, l'art. 47-*ter*, comma 1, lettere *a)* e *b)*, ordin. penit. prevede - in particolare - che possano essere ammessi al beneficio in parola la madre, ovvero - nel caso di decesso o impossibilità di questa - il padre di prole di età inferiore a dieci anni convivente con il genitore esercente la responsabilità genitoriale; e ciò purché la condanna da espiare, ancorché costituente il residuo di maggior pena, non superi i quattro anni di reclusione, ovvero consista nella pena dell'arresto.

2.2.- Su tale impianto normativo è poi intervenuta la legge 8 marzo 2001, n. 40 (Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori), che ha introdotto - con il nuovo art. 47-*quinquies* ordin. penit. - la distinta misura della «detenzione domiciliare speciale», prevista per consentire anche ai condannati nei cui confronti non ricorrano le ordinarie condizioni previste dall'art. 47-*ter* la possibilità di accudire la propria prole in tenera età. In particolare, la nuova disposizione prevede che possano essere ammessi al beneficio la madre, ovvero - in caso di decesso o impossibilità di questa, e non essendovi altro modo di provvedere all'assistenza della prole - il padre di prole di età inferiore a dieci anni, purché non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti da parte del genitore condannato, e vi sia la possibilità di ripristinare la sua convivenza con i figli.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 47-*quinquies* ordin. penit., condizione perché il genitore condannato possa essere ammesso alla misura è l'espiazione di almeno un terzo della pena, ovvero di quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo. Peraltro, il successivo comma 1-*bis*, inserito dalla legge 21 aprile 2011, n. 62 (Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori), consente che l'interessato possa essere ammesso alla misura, a particolari condizioni, anche prima della scadenza di tali termini. Tale possibilità era in origine esclusa ove la condanna fosse stata pronunciata per uno dei delitti indicati nell'art. 4-*bis* ordin. penit.; ma anche tale preclusione è venuta meno in conseguenza della sentenza n. 76 del 2017 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1-*bis*, «limitatamente alle parole "Salvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'art. 4-*bis*"».

In forza poi del comma 7 dello stesso art. 47-*quinquies* ordin. penit., a tenore del quale «[l]a detenzione domiciliare speciale può essere concessa, alle stesse condizioni previste per la madre, anche al padre detenuto, se la madre è



deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre», la preclusione relativa ai delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. originariamente stabilita dall'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis* ordin. penit., deve intendersi venuta meno anche nei confronti del padre condannato.

2.3.- Il combinato disposto dei primi tre commi dell'art. 58-*quater* ordin. penit., in questa sede censurati, stabilisce in via generale una preclusione rispetto alla concessione di una serie di benefici penitenziari - in particolare, *a*) dell'assegnazione del lavoro all'esterno, *b*) dei permessi premio, *c*) dell'affidamento in prova al servizio sociale, nei casi previsti dall'art. 47 ordin. penit., *d*) della detenzione domiciliare, *e*) della semilibertà - a carico del condannato che sia stato riconosciuto colpevole del delitto di evasione (comma 1), ovvero nei cui confronti sia stata disposta la revoca di altra misura precedentemente concessagli - in particolare, *a*) ai sensi dell'art. 47, comma 11, ordin. penit. per quanto concerne l'affidamento in prova al servizio sociale, *b*) ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 6, ordin. penit. per quanto concerne la detenzione domiciliare, nonché *c*) ai sensi dell'art. 51, comma 1, ordin. penit. per quanto concerne la semilibertà - (comma 2). La preclusione in parola ha durata triennale a far data dal provvedimento di revoca della misura, o, in caso di evasione, dal momento in cui è ripresa l'esecuzione della custodia o della pena (comma 3).

L'elenco, contenuto nel comma 1 dell'art. 58-*quater* ordin. penit. - la cui introduzione risale al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203 -, delle misure che non possono essere concesse nel triennio successivo alla revoca di altra misura non comprende espressamente la detenzione domiciliare speciale, introdotta del resto nell'ordinamento soltanto nel 2001. L'elenco in parola si limita a stabilire, tra l'altro, la preclusione rispetto a una nuova concessione della «detenzione domiciliare», senza chiarire se anche la nuova misura della «detenzione domiciliare speciale» debba ritenersi interessata dalla preclusione in quanto species riconducibile al genus «detenzione domiciliare», ovvero se - proprio in quanto non espressamente menzionata - debba ritenersi sottratta alla preclusione in parola.

L'ordinanza di rimessione opta, sul punto, per la prima soluzione interpretativa, già accolta da un precedente di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 1° luglio 2002, n. 28712), ritenendo dunque che la preclusione di cui al combinato disposto dei primi tre commi della disposizione censurata si estenda anche all'ipotesi della detenzione domiciliare speciale (Ritenuto in fatto, punto 1.2.).

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni prospettate, per omessa interpretazione costituzionalmente conforme della disciplina censurata. Secondo la difesa statale, infatti, la preclusione di cui all'art. 58-*quater*, ordin. penit., per espressa previsione del comma 1, sarebbe riferibile alla sola misura della detenzione domiciliare «ordinaria» di cui all'art. 47-*ter*, ordin. penit., e non già a quella speciale di cui all'art. 47-*quinquies*.

L'eccezione non è fondata.

Il giudice rimettente ha esposto puntualmente, attraverso un percorso interpretativo non implausibile, le ragioni che l'hanno indotto a ritenere non praticabile l'interpretazione sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato; ciò che deve ritenersi sufficiente ai fini della valutazione di ammissibilità delle questioni prospettate (*ex multis*, sentenze n. 135 del 2018, n. 42 del 2017, n. 262 e n. 221 del 2015).

4.- Nel merito, le questioni sono fondate, in ragione del contrasto delle disposizioni censurate con l'art. 31, secondo comma, Cost.

4.1.- Come più volte affermato da questa Corte, «la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione», trova «riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento costituzionale interno - che demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.) - sia nell'ordinamento internazionale, ove vengono in particolare considerazione le previsioni dell'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, e dell'art. 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Queste due ultime disposizioni qualificano come «superiore» l'interesse del minore, stabilendo che in tutte le decisioni relative ad esso, adottate da autorità pubbliche o istituzioni private, tale interesse deve essere considerato «preminente»: «precetto che assume evidentemente una pregnanza particolare quando si discuta dell'interesse del bambino in tenera età a godere dell'affetto e delle cure materne» (così, in particolare, sentenza n. 239 del 2014)» (sentenze n. 76 del 2017 e, in termini pressoché sovrapponibili, n. 17 del 2017 e n. 239 del 2014).

4.2.- Muovendo da tali premesse, la sentenza n. 239 del 2014, più volte richiamata dalla Sezione rimettente, ha osservato che la detenzione domiciliare speciale - originariamente anch'essa abbracciata dalla generale preclusione relativa all'accesso ai benefici penitenziari per i condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. - costituisce «una misura finalizzata in modo preminente alla tutela dell'interesse di un soggetto distinto [dal condan-



nato] e, al tempo stesso, di particolarissimo rilievo, quale quello del minore in tenera età a fruire delle condizioni per un migliore e più equilibrato sviluppo fisio-psichico». Ne deriva che subordinare l'accesso alle misure alternative a particolari condizioni dettate dalla presunta pericolosità del condannato «può risultare giustificabile quando si discuta di misure che hanno di mira, in via esclusiva, la risocializzazione dell'autore della condotta illecita. Cessa, invece, di esserlo quando al centro della tutela si collochi un interesse "esterno" ed eterogeneo», quale quello del minore in tenera età (sentenza n. 239 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 174 del 2018 e n. 76 del 2017).

Nella successiva sentenza n. 76 del 2017, questa Corte ha ribadito che l'istituto della detenzione domiciliare speciale, «pur partecipando della finalità di reinserimento sociale del condannato, è primariamente indirizzato a consentire l'instaurazione, tra madri detenute e figli in tenera età, di un rapporto quanto più possibile "normale" (sentenze n. 239 del 2014 e n. 177 del 2009). In tal senso, si tratta di un istituto in cui assume rilievo prioritario la tutela di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, quale è il minore». Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo presuntivo originariamente stabilito dell'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, ordin. penit. nei confronti delle madri condannate per un delitto di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., alle quali era in via assoluta precluso l'accesso alla detenzione domiciliare speciale sino che non avessero scontato un terzo della pena; meccanismo presuntivo che, sulla base di una valutazione di maggior pericolosità delle condannate per quei reati, impediva al giudice di compiere un bilanciamento caso per caso tra le esigenze di tutela della società e il pericolo di commissione di nuovi reati da parte della madre e la protezione degli interessi del minore.

Identica *ratio* è stata posta alla base della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* ordin. penit. nella parte in cui, attraverso il rinvio al precedente art. 21, non consentiva alle madri condannate per uno dei delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. l'accesso all'assistenza all'esterno dei figli di età non superiore ai dieci anni, ovvero lo subordinava in via generale alla previa espiazione di una frazione di pena. La sentenza n. 174 del 2018 ha, in proposito, osservato che «[i] requisiti legislativi previsti per l'accesso a un beneficio prevalentemente finalizzato a favorire, al di fuori della restrizione carceraria, il rapporto tra madre e figli in tenera età, non possono coincidere con quelli per l'accesso al diverso beneficio del lavoro all'esterno [disciplinato dall'art. 21 ordin. penit.], il quale è esclusivamente preordinato al reinserimento sociale del condannato, senza immediate ricadute su soggetti diversi da quest'ultimo. L'art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975, operando invece un rinvio al precedente art. 21 e parificando i requisiti in discorso, si pone in contrasto con l'art. 31, comma secondo, Cost.», impedendo all'amministrazione penitenziaria prima, e al giudice poi, di valutare la concreta sussistenza di esigenze di difesa sociale, da bilanciare con l'interesse del minore a vivere il proprio rapporto con la madre.

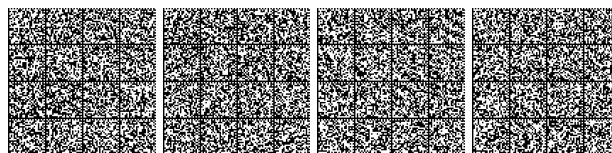
Infine, la sentenza n. 211 del 2018 - ribadita l'unitarietà delle due tipologie di detenzione domiciliare ("ordinaria" e speciale) previste per consentire al genitore di assistere i propri figli in tenera età - ha dichiarato illegittima la mancata estensione al padre, che fruisca della detenzione domiciliare "ordinaria" per esigenze di cura dei propri figli, della più favorevole disciplina dettata per la madre in caso di violazione delle prescrizioni che accompagnano la concessione del beneficio; situazione questa che non comporta sempre e necessariamente la configurabilità del delitto di evasione a carico del condannato, ma che, «escluso ogni automatismo», lascia «al giudice il compito di esaminare caso per caso, attribuendo il giusto peso all'interesse del minore, l'opportunità di sanzionare con la revoca comportamenti della condannata non giustificabili dal punto di vista della doverosa osservanza delle prescrizioni».

4.3.- Alla base dell'intera giurisprudenza di questa Corte, relativa, da un lato, alla detenzione domiciliare "ordinaria" per esigenza di cura dei minori e, dall'altro, alla detenzione domiciliare speciale, sta dunque il principio per cui «affinché l'interesse del minore possa restare recessivo di fronte alle esigenze di protezione della società dal crimine occorre che la sussistenza e la consistenza di queste ultime venga verificata [...] in concreto [...] e non già collegata ad indici presuntivi [...] che precludono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni» (sentenza n. 239 del 2014).

Tale principio non può che condurre a ritenere costituzionalmente illegittimo anche l'automatismo preclusivo derivante dal combinato disposto delle disposizioni censurate, così come interpretate dal giudice rimettente.

L'assoluta impossibilità per il condannato, madre o padre, di accedere al beneficio della detenzione domiciliare speciale prima che sia decorso un triennio dalla revoca di una precedente misura alternativa sacrifica infatti a priori - e per l'arco temporale di un intero triennio, che come osserva giustamente il rimettente è un periodo di tempo lunghissimo nella vita di un bambino - l'interesse di quest'ultimo a vivere un rapporto quotidiano con almeno uno dei genitori, precludendo al giudice ogni bilanciamento tra tale basilare interesse e le esigenze di tutela della società rispetto alla concreta pericolosità del condannato.

4.4.- Il venir meno dell'automatismo censurato non esclude, d'altra parte, che le esigenze di tutela della società possano e debbano trovare adeguata considerazione in sede di valutazione, da parte del tribunale di sorveglianza, dei presupposti della concessione della misura. La detenzione domiciliare speciale deve infatti essere negata in presenza di



«un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti» da parte del condannato (art. 47-*quinquies*, comma 1, ordin. penit.); pericolo nel cui accertamento non potrà non tenersi conto della tipologia e della concreta gravità della condotta che ha determinato la revoca della precedente misura. Laddove il tribunale giunga alla conclusione che un tale pericolo sussista, l'interesse del minore dovrà essere necessariamente salvaguardato con strumenti alternativi rispetto al ristabilimento della convivenza con il genitore, quale - ad esempio - l'affidamento ad altro nucleo familiare idoneo.

Per ciò che concerne specificamente il padre, poi, l'art. 47-*quinquies*, comma 7, ordin. penit. gli consente l'accesso al beneficio soltanto ove la madre sia deceduta o impossibilitata, e non vi sia modo di affidare la prole ad altri che a lui. Secondo la giurisprudenza di legittimità, inoltre, la mera circostanza dell'impegno lavorativo della madre non basta a integrare il suo assoluto impedimento a prendersi cura della prole, essendo al contrario necessario «verificare caso per caso se esistano strutture di sostegno e di assistenza sociale, ovvero se sia disponibile l'assistenza di altri familiari che possano, all'occorrenza, sostituire la madre» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 15 marzo-12 settembre 2016, n. 37859; in senso conforme, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 19 dicembre 2014-10 settembre 2015, n. 36733).

A ciò si aggiunge la possibilità per il tribunale di sorveglianza di subordinare la concessione della misura alle prescrizioni contemplate, per la misura cautelare degli arresti domiciliari, dall'art. 284, comma 2, del codice di procedura penale (richiamato sia dall'art. 47-*ter*, comma 4, sia dall'art. 47-*quinquies*, comma 3, ordin. penit.), e in particolare al divieto per il detenuto di allontanarsi dal luogo a cui è assegnato, salve specifiche autorizzazioni da parte del giudice, il quale può anche imporgli limiti o divieti alla facoltà di comunicare con persone diverse da quelle che con lui coabitano o che lo assistono. Prescrizioni, tutte, alle quali si aggiungono quelle specifiche relative agli interventi del servizio sociale, disciplinate dai commi da 3 a 5 dello stesso art. 47-*quinquies*.

La violazione delle prescrizioni da parte del condannato può, d'altra parte, dar luogo alla revoca della misura ai sensi dell'art. 47-*quinquies*, comma 6, con conseguente necessità - in tale ipotesi - di salvaguardare gli interessi del bambino in maniera diversa dall'affidamento al genitore.

4.5.- I commi 1, 2 e 3, dell'art. 58-*quater* ordin. penit. devono pertanto essere dichiarati costituzionalmente illegittimi - nella parte in cui prevedono, nel loro combinato disposto, che non possa essere concessa, per la durata di tre anni, la detenzione domiciliare speciale, prevista dall'art. 47-*quinquies* della legge n. 354 del 1975, al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una delle misure indicate nel comma 2 dello stesso art. 58-*quater* - in ragione del loro contrasto con l'art. 31, secondo comma, Cost., da leggersi anche alla luce delle disposizioni internazionali e sovranazionali che ne arricchiscono e completano il significato (sentenza n. 388 del 1999).

4.6.- Restano assorbite le ulteriori censure.

5.- La presente dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa, in via consequenziale, anche al divieto - pure stabilito dal combinato disposto delle disposizioni censurate - di concessione della detenzione domiciliare "ordinaria", nei casi previsti dall'art. 47-*ter*, comma 1, lettere a) e b), ordin. penit., nel triennio successivo alla revoca di una delle misure alternative elencate nel comma 2. Tale detenzione domiciliare, prevista per madri e padri di prole inferiore a dieci anni condannati a pene detentive non superiori a quattro anni, anche se costituenti residuo di maggior pena, non potrebbe infatti essere assoggettata a una disciplina peggiore rispetto a quella applicabile per condannati a pene superiori ai quattro anni, cui si rivolge la disciplina della detenzione domiciliare speciale.

Come già accaduto in precedenti occasioni (sentenze n. 211 del 2018, n. 239 del 2014 e n. 177 del 2009), l'estensione alla disciplina della detenzione domiciliare "ordinaria" della più favorevole disciplina prevista per la detenzione domiciliare speciale deve, peraltro, essere abbinata all'esplicita previsione della prognosi - alla cui sussistenza è condizionata la detenzione domiciliare speciale, ai sensi dell'art. 47-*quinquies*, comma 1, ordin. penit. - che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui detti commi, nel loro combinato disposto, prevedono che non possa essere concessa, per la durata di tre anni, la detenzione domiciliare, prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 354 del 1975, al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una delle misure indicate al comma 2 dello stesso art. 58-*quater*, sempre che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-quater, commi 1, 2 e 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui detti commi, nel loro combinato disposto, prevedono che non possa essere concessa, per la durata di tre anni, la detenzione domiciliare speciale, prevista dall'art. 47-quinquies della stessa legge n. 354 del 1975, al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una delle misure indicate nel comma 2 dello stesso art. 58-quater;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-quater, commi 1, 2 e 3, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui detti commi, nel loro combinato disposto, prevedono che non possa essere concessa, per la durata di tre anni, la detenzione domiciliare, prevista dall'art. 47-ter, comma 1, lettere a) e b), della stessa legge n. 354 del 1975, al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una delle misure indicate al comma 2 dello stesso art. 58-quater, sempre che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190187

N. 188

Sentenza 5 giugno - 18 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Reati ostativi alla concessione di benefici penitenziari - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Irrilevanza della riconosciuta attenuante della lieve entità del fatto.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, comma 1.

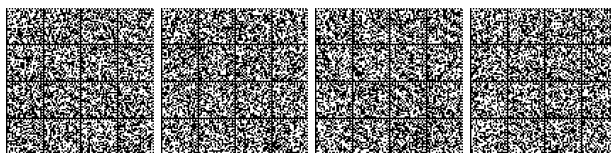
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 4-bis, comma 1, della legge del 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di H. B., con ordinanza del 16 novembre 2018, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

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

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di cassazione, sezione prima penale, con ordinanza depositata il 16 novembre 2018 e iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, «nella parte in cui non esclude dal novero dei reati ostativi, ivi indicati, il reato di cui all'art. 630 cod. pen., ove per lo stesso sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2012».

1.1.- Il collegio rimettente premette di essere investito del ricorso avverso il provvedimento del Tribunale di sorveglianza di Firenze di rigetto del reclamo proposto da H. B. contro il decreto che aveva dichiarato inammissibile la richiesta di permesso premio avanzata dal medesimo condannato. Questi si trovava, dal 24 luglio 2005, in espiatione della pena, determinata in ventuno anni e cinque mesi di reclusione, per effetto di diverse condanne, oggetto di cumulo, per i reati di sequestro di persona a scopo di estorsione, rapina aggravata e cessione di stupefacenti aggravata per l'ingente quantità.

Precisa il giudice *a quo* che, in relazione alla condanna per l'art. 630 del codice penale (sequestro di persona a scopo di estorsione), era stata riconosciuta al condannato la circostanza attenuante del fatto di lieve entità introdotta dalla sentenza n. 68 del 2012 della Corte costituzionale. Ma, «[c]iò nonostante», il Tribunale di sorveglianza aveva ritenuto non concedibile il beneficio richiesto, in ragione del fatto che il sequestro di persona a scopo di estorsione è ricompreso nell'elenco dei reati ostativi contenuto nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. e non rilevando, al fine della esclusione della preclusione, il riconoscimento dell'attenuante. Inoltre, il condannato non aveva prospettato alcuna delle offerte di collaborazione effettiva, impossibile o irrilevante, di cui al comma 1-bis della norma citata, circostanza che pure avrebbe determinato la non operatività del meccanismo di preclusione all'accesso ai benefici penitenziari. Neppure era stata espiata per gli altri reati almeno la metà della pena, come richiesto dall'art. 30-ter, quarto comma, lettera c), ordin. penit. per poter ottenere il permesso premio, avuto riguardo al principio per cui, «in presenza di plurime condanne riferibili anche a reati ostativi alla concessione dei benefici penitenziari, è necessario operare lo scioglimento del cumulo al fine di accertare che la pena inflitta per il reato ostativo sia stata interamente espiata e, in caso positivo, individuare il *dies a quo*, rilevante al fine di verificare la sussistenza dei requisiti di legge per la concessione del beneficio, dal giorno in cui è avvenuta la espiatione della pena per il reato ostativo e non dall'inizio della carcerazione».

Il ricorrente aveva successivamente impugnato per cassazione l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza, osservando che «il riconoscimento della attenuante della lieve entità del fatto al reato di cui all'art. 630 cod. pen. è incompatibile con una valutazione della condotta in termini di grave allarme sociale e dunque risulta in contrasto con la *ratio* che ispira la disciplina del divieto di concessione dei benefici penitenziari per certi reati, considerati ostativi». Pertanto, aveva eccepito questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-bis, ordin. penit. «nella parte in cui, non dando rilievo alla attenuante della speciale tenuità del fatto ai fini del venir meno della preclusione ai benefici penitenziari, detta una disciplina irragionevolmente diversa rispetto a quella prevista nel caso di riconoscimento di altre attenuanti». Il ricorrente aveva evidenziato come la pena espiata per la condanna per spaccio di stupefacenti gli avrebbe consentito l'accesso al beneficio.

1.2.- Aderendo all'eccezione del ricorrente del giudizio *a quo*, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis ordin. penit., per contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., «nella parte in cui ricomprende fra i reati ostativi alla concessione dei benefici penitenziari, elencati al comma 1, e richiamati nel comma 1-bis, anche il reato di cui all'art. 630 cod. pen. in relazione al quale sia stata riconosciuta la speciale attenuante della lieve entità del fatto, introdotta con la sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2012».

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* precisa che il ricorrente H. B., dopo essere stato condannato per il reato di cui all'art. 630 cod. pen. alla pena di diciotto anni di reclusione, aveva ottenuto in sede esecutiva la riduzione della condanna a tredici anni, «grazie al riconoscimento della attenuante della lieve entità del fatto, per effetto della sopravvenuta sentenza



n. 68 del 2012 della Corte costituzionale». Per il reato di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), era stata esclusa l'aggravante di cui all'art. 80, comma 2, del medesimo decreto, «[s]icché, se dovesse escludersi l'ostatività per il reato di cui all'art. 630 cod. pen., attenuato dalla lieve entità, avrebbe potuto ritenersi maturato il diritto ad accedere al beneficio ai sensi dell'art. 30-ter, comma quarto lett. c), Ord. pen., salvo, ovviamente, le valutazioni sulla meritevolezza del beneficio, da rimettere al giudice di merito, che si è, invece, arrestato al profilo formale della preclusione in ragione del titolo di reato, in assenza di prospettazione della collaborazione, effettiva o impossibile».

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, la Corte di cassazione ripercorre preliminarmente le vicende che hanno portato all'introduzione dell'art. 4-bis ordin. penit. e che hanno successivamente condotto all'attuale formulazione della disposizione. Evidenza, in particolare, come, inizialmente, la preclusione ai benefici penitenziari interessasse delitti «tutti caratterizzati dal necessario, o almeno [...] normale inserimento del reo in una compagine criminosa, o ancora da sue specifiche connessioni con organizzazioni criminali» (viene citata la sentenza n. 149 del 2018). Osserva come, all'esito di diversi interventi legislativi e di alcune pronunce della Corte costituzionale (si evocano le sentenze n. 68 del 1995 e n. 357 del 1994), ne sarebbe poi risultata «una complessa disciplina, che richiede differenti requisiti di ammissibilità in relazione al titolo del reato della condanna in espiazione».

Con particolare riferimento alla questione in esame, il rimettente ricorda che, in caso di condanna - tra gli altri - per il reato di cui all'art. 630 cod. pen., i benefici penitenziari sono concedibili, ai sensi del primo comma dell'art. 4-bis ordin. penit., soltanto «in caso di collaborazione ai sensi dell'art. 58-ter Ord. pen.». In alternativa, il comma 1-bis dello stesso art. 4-bis, prevede che, se la collaborazione è impossibile od oggettivamente irrilevante, deve esservi prova della assenza di collegamenti attuali del condannato con la criminalità organizzata. Ancora, sempre nei casi in cui sia impossibile un'utile collaborazione, l'accesso ai benefici penitenziari è ammesso anche nei casi in cui risulti accertata la limitata partecipazione al fatto criminoso, o l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità. Da ultimo, il citato comma 1-bis dispone che si possa accedere ai benefici penitenziari nei casi in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, sia stata riconosciuta al condannato una delle attenuanti previste dagli artt. 62, primo comma, numero 6), 114 e 116, secondo comma, cod. pen.

Viene quindi richiamato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui, al di «[f]uori delle ipotesi tassativamente previste ai limitati fini del riconoscimento della collaborazione così detta irrilevante», il riconoscimento giudiziale di circostanze attenuanti «non rileva ai fini della previsione legale di cui all'art. 4-bis, comma 1, Ord. pen., relativa ai titoli di reato ostativi alla concessione dei benefici penitenziari, incidendo tale eventuale riconoscimento solo in sede di commisurazione della pena».

Anche la giurisprudenza costituzionale avrebbe d'altra parte riconosciuto che per i reati ostativi di cui all'art. 4-bis citato l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e l'avvenuta collaborazione con gli inquirenti quale presupposto per l'accesso ai benefici penitenziari non sarebbe in contrasto con l'art. 27 Cost. (vengono citate le sentenze n. 135 del 2003 e n. 273 del 2001). Per le condotte previste da tale disposizione, infatti, vigerebbe «una sorta di presunzione di non praticabilità di valide alternative rieducative in assenza di collaborazione», in quanto esse costituirebbero, «di norma, espressione di una organizzata, e quindi con caratteristiche di stabilità e particolare resistenza, struttura criminale».

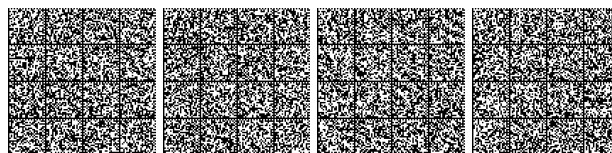
1.4.- Il giudice rimettente osserva, tuttavia, che tale presunzione non sembra poter valere per il reato di sequestro di persona a scopo estorsivo di cui all'art. 630 cod. pen., «specie nella ipotesi attenuata per la lieve entità del fatto».

Si ricorda infatti come tale previsione sia stata oggetto di una serie di interventi legislativi negli anni Settanta del secolo scorso, volti a inasprire le pene in ragione di una diffusione del fenomeno criminale e, contestualmente, a favorire, le condotte di desistenza.

Rileva però il rimettente come, anche a giudizio della Corte costituzionale (viene citata la sentenza n. 68 del 2012), non sempre la fattispecie riguarda fenomeni espressione di criminalità organizzata e grave allarme sociale: essa «può essere realizzata, in base a dati di comune esperienza, anche da fatti estemporanei, senza una significativa predisposizione di uomini o mezzi, ovvero con limitata, a poche ore, restrizione della libertà personale o con profitto patrimoniale di entità contenuta». Proprio tale considerazione avrebbe portato a riconoscere la irragionevolezza del trattamento sanzionatorio stabilito nello stesso art. 630 cod. pen., laddove non prevedeva, come invece nell'art. 311 cod. pen., per la «parallela fattispecie» del reato di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-bis cod. pen.), «una speciale attenuante correlata alla lieve entità del fatto».

Il riconoscimento dell'attenuante determinerebbe, a parere del giudice *a quo*, non soltanto una diminuzione della pena, ma anche il venir meno della presunzione che il reato costituisca esclusivamente espressione tipica di criminalità organizzata.

Tale assunto troverebbe conferma, a parere del rimettente, anche nella sentenza n. 213 del 2013, in cui la Corte costituzionale - dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 275 del codice di procedura penale nella parte in cui, in ragione di una presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria, obbligava il giudice della cautela a disporre la custodia



in carcere nel caso di gravi indizi di colpevolezza del reato di cui all'art. 630 cod. pen. - ha riconosciuto che nella fattispecie del sequestro di persona a scopo di estorsione possono ricomprendersi fenomeni criminali molto diversi tra loro e di diverso allarme sociale. Sarebbe cioè possibile distinguere i casi di «sequestri di lunga durata, con condizioni assai penose di restrizione e ingenti richieste di riscatto - necessaria espressione di una organizzazione criminale ampia, strutturata e con radicato consenso sociale - [d]ai sequestri di breve durata, anche finalizzati alla esazione di un credito fondato su prestazione illecita, espressione di una occasionalità di azione e di una organizzazione rudimentale e approssimativa».

Il delitto di cui all'art. 630 cod. pen., pertanto, non richiederebbe necessariamente l'esistenza di una stabile organizzazione criminale ma potrebbe essere realizzato anche con condotte estemporanee, di limitato impatto, sia nei confronti del bene della libertà personale, sia in relazione al patrimonio della vittima. Pertanto, e a maggior ragione, dovrebbe escludersi la presunzione di un siffatto collegamento nel caso in cui all'agente venga riconosciuta l'attenuante della lieve entità del fatto.

1.5.- Ritieni in conclusione il giudice *a quo* non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., nella parte in cui comprende nel novero dei reati così detti ostativi di prima fascia anche la fattispecie di cui all'art. 630 cod. pen. pur attenuata per la lieve entità del fatto. Tale esclusione riposerebbe su una presunzione di elevatissima pericolosità, collegabile a contesti di criminalità organizzata, che non risponderebbe, per la fattispecie in esame, a dati di esperienza generalizzati, riassumibili nella formula dell'*id quod plerumque accidit*.

La disposizione impugnata violerebbe gli artt. 3 e 27 Cost. poiché parrebbe irragionevole limitare il diritto del condannato ad accedere ai benefici penitenziari in casi come quello in esame, «a prescindere da ogni valutazione in concreto, e caso per caso, sul percorso di emenda intrapreso, e ingiustificatamente incidere, quindi, sulla finalità rieducativa della pena e sul principio di individualizzazione della stessa, che impongono - salva la ragionevolezza della presunzione legale di pericolosità - valutazioni commisurate alle condizioni e ai segnali di cambiamento del singolo individuo».

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, non fondata.

2.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale risulterebbe erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente, secondo il quale la norma impugnata sarebbe finalizzata a punire con maggior rigore i reati che vengono commessi nell'ambito di contesti di criminalità organizzata. Ritieni, infatti, l'Avvocatura che l'art. 4-bis, ordin. penit., a seguito di numerosi interventi legislativi succedutisi nel corso degli anni, sia oggi volto a disciplinare «un regime penitenziario improntato ad un più alto grado di rigore per quei reati che, per le gravi condotte che li caratterizzano, ingenerano un significativo allarme sociale il quale non necessariamente è dovuto ai contesti criminali in cui eventualmente si collocano». Pertanto sarebbe privo di pregio il rilievo del giudice rimettente volto a segnalare che il reato di sequestro di persona possa manifestarsi anche fuori dal contesto di un'organizzazione criminale.

L'eventuale riconoscimento dell'attenuante della lieve entità del fatto rileverebbe pertanto soltanto ai fini della determinazione della pena, ma non sarebbe idonea ad escludere l'elevata pericolosità della condotta criminale, il che giustificerebbe il trattamento penitenziario differenziato in sede di esecuzione della pena, delineato dall'art. 4-bis ordin. penit.

Si tratterebbe di una scelta discrezionale del legislatore connessa a valutazioni di politica criminale e di tutela della sicurezza pubblica, come tale insindacabile nella misura in cui si attenga ai canoni della ragionevolezza, come più volte ricordato dalla giurisprudenza costituzionale (si richiamano le sentenze n. 229 e n. 223 del 2015, n. 248 e n. 81 del 2014, n. 313 del 1995).

Sottolinea l'Avvocatura generale che la pericolosità sociale di chi commette il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione emergerebbe chiaramente anche nel caso di specie, avuto riguardo all'entità della pena comminata (tredici anni), tutt'altro che tenue seppur con il riconoscimento della attenuante della lieve entità del fatto.

D'altra parte, «[l']attenuante incide sulla misura della pena, non sulla pericolosità oggettiva del comportamento sanzionato», che, nel caso del sequestro di persona a scopo di estorsione risulterebbe in ogni caso indubitabile. Ne conseguirebbe dunque, secondo i canoni elaborati dalla Corte costituzionale, la non irragionevolezza della previsione in termini di coerenza, non arbitrarietà, proporzionalità, congruità e adeguatezza (vengono richiamate le sentenze n. 206 del 1999 e n. 43 del 1997).

Ciò troverebbe conferma anche alla luce del fatto che la funzione attuale dell'art. 4-bis ordin. penit. non consisterebbe più, come in origine, nella necessità di fronteggiare i delitti di criminalità organizzata, avendo tale articolo assunto «i connotati di una disposizione più generale mirante a disciplinare il trattamento penitenziario al cospetto di condotte particolarmente allarmanti» (viene evocata anche la sentenza n. 306 del 1993, sulla non irragionevolezza delle scelte volte ad attribuire determinati vantaggi ai soli detenuti che collaborino con la giustizia).

2.2.- L'Avvocatura generale sottolinea, inoltre, che la citata sentenza n. 68 del 2012, pur dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen. nella parte in cui non riconosceva l'attenuante della lieve entità del fatto, non varrebbe a



giustificare la non manifesta infondatezza della questione. Tale precedente giurisprudenziale, infatti, si sarebbe limitato a rilevare la disparità di trattamento tra il reato di cui all'art. 630 cod. pen. e l'omologa fattispecie prevista in materia di terrorismo dall'art. 289-bis cod. pen., in relazione alla quale l'art. 311 cod. pen. contempla l'attenuante per i casi di lieve entità del fatto.

Sostiene ancora l'Avvocatura che «se tra le diverse figure criminali non deve esservi differenza quanto alla concedibilità delle attenuanti, neppure deve esservi differenza quanto al regime dei benefici». Sono state infatti le analogie tra le due fattispecie, sia in termini di condotta volta a privare taluno della libertà personale, sia di pena edittale prevista, sia di aggravanti in caso di morte della vittima, a portare la Corte costituzionale a ritenere concedibile anche nel caso previsto dall'art. 630 cod. pen. l'attenuante di lieve entità. A maggior ragione, allora, «in termini di coerenza legislativa», risulterebbe «rafforzato il convincimento della legittimità costituzionale del trattamento penitenziario di cui all'art. 4-bis ordin. penit., giacché proprio per il reato di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione la legge prevede la preclusione dei benefici penitenziari, senza che l'eventuale riconoscimento dell'attenuante possa fungere da causa di esclusione del regime di maggior rigore».

Né parrebbe sostenibile una diversa conclusione alla luce delle rispettive finalità della lesione del bene protetto, l'una volta a perseguire il vantaggio economico e l'altra l'attentato alla personalità dello Stato, perché entrambe denoterebbero identica pericolosità sociale del comportamento criminale.

Non sussisterebbe pertanto, a parere dell'Avvocatura generale, alcuna violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 27 Cost.

Considerato in diritto

1.- Dubita la Corte di cassazione, sezione prima penale, della legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui non esclude dal novero dei delitti cosiddetti «ostativi», elencati nella disposizione censurata, il reato di cui all'art. 630 del codice penale (Sequestro di persona a scopo di estorsione), «ove per lo stesso sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2012».

Ritiene, in particolare, il rimettente che l'esclusione dall'accesso ai benefici penitenziari in assenza di collaborazione con la giustizia, sancita dalla disposizione censurata, sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza e con quelli di individualizzazione della pena e di finalità rieducativa della stessa, ove tale esclusione riguardi un condannato per un fatto che, pur qualificato ai sensi dell'art. 630 cod. pen., è stato riconosciuto di lieve entità. Infatti, in tal caso, la «presunzione di elevatissima pericolosità, collegabile a contesti di criminalità organizzata», asseritamente inerente a tutti i reati ricompresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis ordin. penit., non risponderebbe a dati di esperienza, riassumibili nella formula dell'*id quod plerumque accidit*, determinando il contrasto del medesimo art. 4-bis, *in parte qua*, con gli artt. 3 e 27 Cost.

Del resto, non solo il delitto di cui all'art. 630 cod. pen. non richiederebbe necessariamente l'esistenza di una stabile organizzazione criminale, potendo essere realizzato attraverso condotte estemporanee, con limitata lesione, sia alla libertà sia al patrimonio della vittima, ma la presunzione del collegamento con organizzazioni criminali dovrebbe essere a maggior ragione esclusa nel caso in cui all'agente venga riconosciuta l'attenuante della lieve entità del fatto.

Ritiene, in definitiva, il giudice *a quo* che l'art. 630 cod. pen., all'esito della sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte - in base alla quale la pena da tale articolo comminata è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - risulterebbe, in tale specifico caso, non suscettibile di essere incluso nell'elenco dei reati «ostativi» previsti dalla disposizione censurata.

2.- L'ordinanza di remissione non fornisce informazioni sulla fattispecie concreta che ha portato alla condanna per il reato in questione, né sulle ragioni della concessione dell'attenuante di lieve entità. Ciò, tuttavia, non determina profili di inammissibilità della questione, poiché essa proviene dal giudice della legittimità, che formula la censura in base agli accertamenti di fatto compiuti dai giudici del merito e, proprio sulla scorta di questi, scorge una incoerenza irragionevole, costituzionalmente illegittima per lesione degli artt. 3 e 27 Cost., tra la complessiva *ratio* sottostante al disposto di cui all'art. 4-bis ordin. penit., da una parte, e l'inclusione in esso, dall'altra, dell'art. 630 cod. pen., se e in quanto al reato sia applicata l'attenuante della lieve entità del fatto.

Risulta perciò non implausibile affermare, come fa il rimettente in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, che se dovesse escludersi il carattere «ostativo» del reato di cui all'art. 630 cod. pen. in quanto attenuato dalla lieve entità, potrebbe ritenersi maturato il diritto ad accedere al beneficio ai sensi dell'art. 30-ter, comma 4, lettera c), ordin. penit.,



salve, ovviamente, le valutazioni del giudice di merito, il quale si era, invece, arrestato al profilo formale della preclusione, proprio in ragione del titolo di reato per cui vi era stata condanna, e in assenza di prospettazione di una collaborazione con la giustizia, effettiva o impossibile.

3.- Nel merito, la tesi del giudice *a quo* non può essere condivisa e le questioni da esso sollevate non sono perciò fondate.

La stessa illustrazione della *ratio* dell'art. 4-bis ordin. penit., quale risultante dall'ordinanza di remissione, non è corretta. Allo stato attuale, non esaurisce affatto la descrizione di tale *ratio* il riferimento alla necessità di riservare un trattamento penitenziario di particolare asprezza ai condannati per reati di criminalità organizzata. Se questa poteva essere la *ratio* iniziale della disposizione, essa si è andata progressivamente perdendo. Al tempo presente, l'unica adeguata definizione della disciplina di cui all'art. 4-bis ordin. penit. consiste nel sottolinearne la natura di disposizione speciale, di carattere restrittivo, in tema di concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o internati, che si presumono socialmente pericolosi unicamente in ragione del titolo di reato per il quale la detenzione o l'internamento sono stati disposti (sentenza n. 239 del 2014).

Del resto, le numerose modifiche intervenute negli anni, rispetto al nucleo della disciplina originaria, hanno variamente ampliato il catalogo dei reati ricompresi nella disposizione, in virtù di scelte di politica criminale tra loro disomogenee, accomunate da finalità di prevenzione generale e da una volontà di inasprimento del trattamento penitenziario, in risposta ai diversi fenomeni criminali di volta in volta emergenti. L'art. 4-bis ordin. penit. si è, così, trasformato in «un complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati» (sentenze n. 32 del 2016 e n. 239 del 2014), nel quale, accanto ai reati di criminalità organizzata, compaiono ora, tra gli altri, quelli di violenza sessuale (legge 1° ottobre 2012, n. 172, recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»), di scambio elettorale politico-mafioso (legge 23 febbraio 2015, n. 19, recante «Divieto di concessione dei benefici ai condannati per il delitto di cui all'articolo 416-ter del codice penale»), di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione»), convertito con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43) e, da ultimo, anche quasi tutti i reati contro la pubblica amministrazione (legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici»).

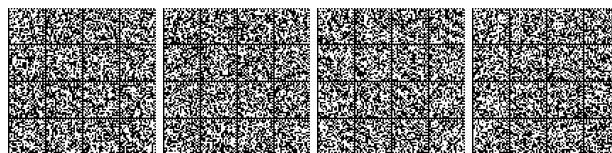
Il complesso di tali modifiche non è senza rilievo con riguardo allo stesso esito delle presenti questioni di legittimità costituzionale. Al cospetto di una disposizione che, ormai, ricollega un trattamento penitenziario più aspro all'allarme sociale derivante dal mero titolo di reato per cui è condanna, risulta, infatti, incongruo l'argomento del giudice *a quo*, secondo il quale se la fattispecie di reato è assistita dall'attenuante di lieve entità, essa dovrebbe essere, per ciò solo, espunta dal catalogo di cui all'art. 4-bis ordin. penit., sul presupposto che il riconoscimento di quella attenuante priverebbe di ogni validità, sul piano logico e statistico, la presunzione del collegamento del condannato con organizzazioni criminali.

È evidente che la concessione dell'attenuante in parola è rilevante ai soli fini della determinazione della pena proporzionata al caso concreto, mentre, nella logica dell'attuale art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., una tale concessione non risulta idonea a incidere, di per sé sola, sulla coerenza della scelta legislativa di considerare un determinato reato di particolare allarme sociale, ricollegandovi un trattamento più rigoroso in fase di esecuzione, quale che sia la misura della pena inflitta nella sentenza di condanna.

D'altra parte, anche a voler accedere al terreno argomentativo del rimettente, il riferimento alla natura, alla specie, ai mezzi, alle modalità o circostanze dell'azione, alla particolare tenuità del danno o del pericolo - cioè agli elementi che giustificano la concessione dell'attenuante - non necessariamente comporta, né sul piano logico, né su quello dell'esperienza, «una caduta di effettività della presunzione» di collegamento del reo con organizzazioni criminali: giacché quegli stessi elementi non sono necessariamente in contraddizione con l'adesione o la partecipazione del condannato a pericolose organizzazioni criminali, stabili e strutturate.

In definitiva, lieve entità del fatto, da una parte, e valutazione legislativa di gravità direttamente connessa al titolo di reato per il quale è condanna, dall'altra, sono aspetti che non è congruo porre in comparazione, ai fini perseguiti dal rimettente. La previsione di attenuanti, anche diverse da quelle della lievità del fatto, consente di adeguare la pena al caso concreto, ma non riguarda la valutazione discrezionale del legislatore circa la gravità del titolo di reato per il quale vi è stata condanna, l'allarme sociale che la commissione di quel reato determina e l'oggettiva pericolosità del comportamento descritto dalla fattispecie astratta (sentenze n. 88 del 2019 e n. 179 del 2017).

La stessa giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 3 febbraio 2016, n. 37578, e 19 settembre 2012, n. 36) ha chiarito che il legislatore, nell'elenco di cui all'art. 4-bis ordin. penit., ha voluto attribuire esclusivo rilievo a profili di carattere oggettivo, sulla scorta del mero titolo di reato giudicato, in ragione della pericolosità di



quanti ne siano stati ritenuti responsabili, a prescindere dalle decisioni in concreto assunte in tema di trattamento punitivo e di bilanciamento tra circostanze (in questo senso anche l'ordinanza n. 3 del 2018 di questa Corte, con riferimento ad alcuni delitti ricompresi nell'art. 4-bis, comma 1-quater, ordin. penit.).

Del resto, nessuna attenuante è, di per sé stessa, suscettibile di assumere rilievo ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari per i condannati per i reati contemplati dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., fatta eccezione per quelle previste dagli artt. 62, numero 6), 114 e 116, secondo comma, cod. pen.: ma si tratta di attenuanti che rilevano a tal fine solo ed esclusivamente in presenza di una prospettata collaborazione con la giustizia che si riveli «oggettivamente irrilevante» (comma 1-bis dell'art. 4-bis ordin. penit.).

4.- Infine, dev'essere sottolineato, insieme all'Avvocatura generale dello Stato, che nell'elenco di cui all'art. 4-bis ordin. penit. figurano, ab origine, i reati commessi con finalità di terrorismo, tra cui il reato previsto dall'art. 289-bis cod. pen. (Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), fattispecie la cui invocazione quale *tertium comparationis* ha determinato, con la sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita quando il fatto risulta di lieve entità.

In effetti, il reato di sequestro a scopo di terrorismo e di eversione - introdotto dal decreto-legge 21 marzo 1978 n. 59 (Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati) convertito con modificazioni nella legge 18 maggio 1978 n.191 - “nasce” comprensivo dell'attenuante di lieve entità di cui all'art. 311 cod. pen., riferita specificamente ai delitti contro la personalità dello Stato, per consentire al giudice di rendere le pertinenti previsioni sanzionatorie, tutte di eccezionale asprezza, adeguate e proporzionate al reato commesso nel caso concreto. Ebbene, se l'espressa e contestuale previsione dell'art. 311 cod. pen. in riferimento al sequestro a scopo di terrorismo o eversione non ha impedito l'inserimento del reato nell'elenco di cui all'art. 4-bis ordin. penit., non si vede perché, ora, l'estensione dell'attenuante della lieve entità all'“omologo” reato di cui all'art. 630 cod. pen., conseguente alla sentenza n. 68 del 2012, dovrebbe comportare, per necessità costituzionale, l'espunzione della fattispecie del sequestro estorsivo, in tale specifico caso, dal medesimo elenco.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190188



N. 189

Sentenza 5 giugno - 18 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio - Operatività della norma incriminatrice estesa alla violazione degli obblighi di natura economica che riguardano figli nati fuori dal matrimonio.

- Codice penale, art. 570-*bis*; decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103», artt. 2, comma 1, lettera *c*), e 7, comma 1, lettere *b*) e *o*).

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. 570-*bis* del codice penale, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103», nonché degli artt. 2, comma 1, lettera *c*), e 7, comma 1, lettere *b*) e *o*), dello stesso decreto legislativo, promossi dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, dalla Corte di appello di Milano, dalla Corte di appello di Trento e dal Tribunale ordinario di Civitavecchia, con ordinanze del 26 aprile, del 22 ottobre, del 21 settembre, dell'8 ottobre, del 12 ottobre, del 9 ottobre e del 25 settembre 2018, iscritte rispettivamente ai numeri 109 e 191 del registro ordinanze 2018 e ai numeri 4, 10, 24, 26 e 33 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 35, prima serie speciale, dell'anno 2018 e numeri 3, 5, 6, 8, 9 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2019;

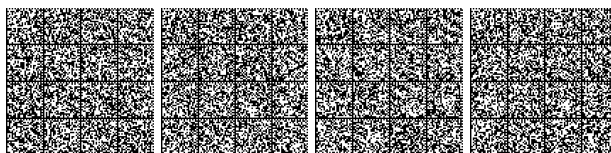
Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 aprile 2018 (r. o. n. 109 del 2018), il Tribunale ordinario di Nocera Inferiore ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 570-*bis* del codice penale, «nella parte in cui esclude dall'ambito di operatività della disciplina penale ivi prevista i figli di genitori non coniugati».

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere chiamato a giudicare della responsabilità penale di A. B., imputato del reato di omessa prestazione dei mezzi di assistenza ai figli previsto dall'art. 570, secondo comma, numero 2, cod. pen., per non aver versato l'assegno mensile stabilito in favore dei figli nati fuori dal matrimonio, facendo mancare a questi i mezzi di sussistenza.



Osserva il rimettente che nel corso del giudizio era risultato provato - da un lato - che l'imputato, in seguito alla interruzione della convivenza, non aveva versato l'assegno mensile stabilito dal tribunale per i minorenni nei confronti dei figli, ma - dall'altro - che la ex convivente aveva sempre provveduto alle loro necessità, dovendosi pertanto escludere lo stato di bisogno dei medesimi, che costituisce implicito presupposto del delitto contestato all'imputato.

Il giudice rimettente, all'esito dell'istruttoria dibattimentale, aveva pertanto invitato le parti a concludere anche in relazione alla possibile diversa qualificazione del fatto quale violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio, ai sensi dell'art. 570-bis cod. pen., applicabile *ratione temporis* ai fatti di causa, posti in essere a partire dal maggio 2013 con condotta tuttora perdurante.

1.1.1.- Rileva il giudice *a quo* che tale fattispecie di reato è stata introdotta dall'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103». Peraltro, essa si limiterebbe a riprodurre le previgenti disposizioni penali di cui all'art. 12-sexies della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) e all'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54 (Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli), abrogate dall'art. 7, lettere b) e o), del d.lgs. n. 21 del 2018, «con conseguente continuità nel rapporto di successione nel tempo tra le predette disposizioni normative, trattandosi di un limitato diverso collocamento ordinamentale delle stesse».

Tuttavia, il rimettente evidenzia come il nuovo art. 570-bis cod. pen. non contenga alcun riferimento, neppure implicito, alla disciplina dei rapporti dei figli con i genitori non coniugati.

Tale lacuna determina, ad avviso del giudice *a quo*, l'incompatibilità della disposizione con l'art. 3 Cost. «per violazione del principio di uguaglianza e disparità di trattamento tra la tutela penale prevista per i figli di genitori coniugati rispetto alla minore tutela apprestata in favore dei figli nati fuori dal matrimonio».

Il rimettente sottolinea in proposito come, nel vigore della fattispecie di reato di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006, una lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle disposizioni della legge consentisse di equiparare, anche dal punto di vista penale, la tutela accordata in favore dei figli di genitori non coniugati a quella dei figli nati in costanza di matrimonio (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sesta sezione penale, 22 febbraio-30 marzo 2018, n. 14731 e 6 aprile-19 maggio 2017, n. 25267).

Detta estensione non sarebbe oggi più possibile, in ragione del chiaro dato letterale della disposizione censurata. Una tale situazione normativa sarebbe, ad avviso del rimettente, distonica rispetto «alla totale equiparazione dello status di figlio avvenuta in sede civile» per effetto del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), con conseguente «irragionevole ed ingiustificata diversità di trattamento nell'ambito dei rapporti tra genitori e figli nati in costanza o al di fuori del matrimonio in palese contrasto con il principio di eguaglianza formale e sostanziale, consacrato nell'art. 3 Cost.».

1.1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente sottolinea in sostanza come l'accoglimento della questione consentirebbe di ritenere la responsabilità penale dell'imputato per il delitto in questione.

1.2. - Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni predette siano dichiarate inammissibili, in quanto il giudice rimettente non avrebbe esperito un tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

Il giudice *a quo*, infatti, non avrebbe attribuito il giusto rilievo alla circostanza che l'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006, in forza della quale le disposizioni della predetta legge si applicano anche ai procedimenti relativi a figli di genitori non coniugati, è ancora vigente.

La norma censurata, ove letta in combinato disposto con l'art. 4 della legge n. 54 del 2006, non precluderebbe dunque una interpretazione costituzionalmente orientata, che consenta di ritenere sanzionabile con le pene previste dall'art. 570-bis cod. pen. anche la violazione dell'obbligo di corresponsione dell'assegno di mantenimento in favore dei figli nati fuori dal matrimonio.

2.- Con le ordinanze, di contenuto largamente sovrapponibile, del 22 ottobre 2018, 8 ottobre 2018 e 25 settembre 2018, rispettivamente iscritte al n. 191 del r. o. 2018 e ai numeri 10 e 33 del r. o. 2019, anche la Corte d'appello di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 570-bis cod. pen., nella parte non prevede che la disciplina ivi prevista si applichi anche nei confronti di colui che non adempia alle prestazioni di natura economica stabilite in favore dei figli minorenni nati fuori dal matrimonio. Le questioni sono prospettate in riferimento agli artt. 3 e 30 Cost., nonché - limitatamente all'ordinanza iscritta al n. 191 del r. o. 2018 - agli artt. 76 e 25 Cost.



2.1.- I giudici rimettenti si trovano a giudicare della responsabilità penale di imputati del delitto di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006, in relazione al mancato pagamento delle somme stabilite dal tribunale per i minorenni a titolo di contributo al mantenimento dei figli nati fuori dal matrimonio.

Essendo intervenuto, nelle more del processo, il d.lgs. n. 21 del 2018, che ha abrogato l'art. 3 della legge n. 54 del 2006 introducendo contestualmente l'art. 570-*bis* cod. pen., i giudici a quibus si domandano se la mancata estensione della disciplina prevista dalla nuova disposizione al fatto commesso a danno dei figli minorenni nati fuori dal matrimonio sia compatibile con i parametri costituzionali sopra indicati, non essendo peraltro praticabile - ad avviso dei rimettenti - alcuna interpretazione costituzionalmente orientata di tale disciplina.

2.1.1.- In particolare, la disciplina censurata determinerebbe - in violazione dell'art. 3 Cost. - un'irragionevole disparità di trattamento con riferimento alla diversa tutela assicurata ai figli nati all'interno e al di fuori del matrimonio, in contrasto con la costante perequazione delle due posizioni da parte dell'ordinamento e con l'obbligo, discendente dall'art. 30 Cost., di mantenere i figli, anche se nati fuori dal matrimonio.

Nell'ordinanza iscritta al n. 191 del r. o. 2018 si argomenta, altresì, che l'introduzione dell'art. 570-*bis* cod. pen. «abbia integrato un eccesso di delega in violazione dell'art. 76 in relazione all'art. 25 Cost.», dal momento che la legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario) avrebbe richiesto la mera ricollocazione nel codice penale di una serie di norme incriminatrici previste in leggi speciali, senza però autorizzare il governo ad abrogare fattispecie incriminatrici previste in precedenza dalla legge.

2.1.2.- Evidente sarebbe d'altra parte, in tutti i giudizi a quibus, la rilevanza delle questioni sollevate, il cui accoglimento consentirebbe una pronuncia di responsabilità penale degli imputati, altrimenti preclusa.

2.2.- Anche in tali giudizi di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo - con riferimento alle ordinanze iscritte ai numeri 191 del r. o. 2018 e 10 del r. o. 2019 - che le questioni predette siano dichiarate infondate, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate che sarebbe già stata fornita dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e che consentirebbe di estendere la tutela penale ivi prevista anche ai figli nati fuori dal matrimonio.

Con riferimento all'ordinanza iscritta al n. 33 del r. o. 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato, chiede invece che le questioni siano dichiarate inammissibili, non avendo il giudice compiuto alcun tentativo di compiere un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

3.- Con ordinanza del 9 ottobre 2018, iscritta al n. 26 del r. o. 2019, la Corte d'appello di Milano ha parimenti sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 30 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 570-*bis* cod. pen., «nella parte in cui non prevede che la disciplina in esso prevista si applichi anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica stabilite in favore dei figli maggiorenni e senza colpa non economicamente autosufficienti nati fuori dal matrimonio».

3.1. - Il giudice *a quo* evidenzia di dover giudicare della responsabilità penale di un imputato per il delitto di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006, in relazione al mancato pagamento dell'assegno mensile di mantenimento in favore del figlio maggiorenne nato fuori dal matrimonio, ma senza colpa non economicamente indipendente.

3.1.1.- A parere del rimettente, la mancata estensione a quest'ultimo della tutela apprestata dal nuovo art. 570-*bis* cod. pen. determinerebbe la violazione degli artt. 3 e 30 Cost., per le medesime ragioni poste alla base delle ordinanze iscritte ai numeri 10 e 33 del r. o. 2019, sopra menzionate (punto 2.1.1.).

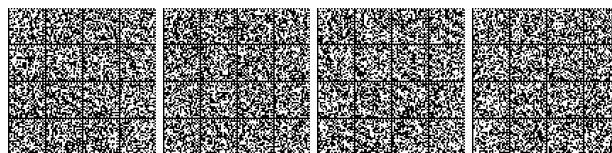
3.1.2.- La rilevanza delle questioni discenderebbe, anche in questo caso, dalla considerazione che solo in caso di loro accoglimento potrebbe essere riconosciuta la responsabilità penale dell'imputato.

3.2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, non avendo il giudice *a quo* esperito alcun tentativo di sperimentare un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

4. - Con ordinanza del 21 settembre 2018, iscritta al n. 4 del r. o. 2019, la Corte di appello di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale «relativamente agli articoli 2 comma 1 lettera c), e 7 comma 1 lettere b) e o) del decreto legislativo 1° marzo 2018 n. 21 nella parte in cui è abrogata la previsione incriminatrice della violazione degli obblighi di assistenza familiare da parte del genitore non coniugato, per contrasto con gli artt. 25 e 76 della Costituzione».

4.1.- La Corte rimettente espone di essere investita dell'appello proposto da un imputato condannato per il delitto di cui all'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970, come richiamato dall'art. 3 della legge n. 54 del 2006, in relazione al mancato pagamento delle somme dovute a figli nati fuori dal matrimonio.

4.1.1.- Il giudice *a quo* osserva come l'abrogazione - ad opera dell'art. 7, comma 1, lettere b) e o), del d.lgs. n. 21 del 2018 - degli artt. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970 e 3 della legge n. 54 del 2006, e la loro contestuale



sostituzione con l'art. 570-bis cod. pen. - ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera c), del medesimo decreto legislativo - abbiano determinato la sopravvenuta penale irrilevanza delle condotte di mancato versamento dell'assegno stabilito dall'autorità giudiziaria in favore dei figli nati fuori dal matrimonio, in precedenza ritenute dalla giurisprudenza della Cassazione riconducibili all'alveo applicativo dell'art. 3 della legge n. 54 del 2006, in forza del richiamo contenuto nell'art. 4, comma 2, della medesima legge.

Un tale effetto di abolitio criminis si porrebbe tuttavia in contrasto con il criterio direttivo contenuto nell'art. 1, comma 82, lettera q), della legge n. 103 del 2017, che si limitava a delegare il Governo a trasferire nel codice penale una serie di disposizioni previste da leggi speciali, senza però determinare alcuna modificazione della rispettiva portata applicativa. Dal che, ad avviso della Corte rimettente, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate del d.lgs. n. 21 del 2018, per contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 76 Cost.

4.1.2.- Le questioni prospettate sarebbero d'altra parte rilevanti nel giudizio *a quo*, posto che il loro accoglimento determinerebbe la possibilità di confermare la sentenza di condanna già pronunciata a carico dell'imputato.

Esse sarebbero altresì ammissibili ancorché in *malam partem*, sulla scorta dei principi già affermati da questa Corte nella sentenza n. 5 del 2014.

4.2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate, alla luce dell'interpretazione sopravvenuta fornita dalla Corte di cassazione, la quale avrebbe già ritenuto la perdurante efficacia dell'estensione ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati della disciplina sanzionatoria di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006.

5. Infine, con ordinanza del 12 ottobre 2018, iscritta al n. 24 del r. o. 2019, il Tribunale ordinario di Civitavecchia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del solo art. 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 21 del 2018, «nella parte in cui non prevede che l'art. 570-bis cod. pen. si applichi anche al genitore che violi gli obblighi di natura economica disposti nei procedimenti relativi ai figli nati fuori dal matrimonio», in riferimento agli artt. 76 e 25, secondo comma, Cost.

5.1.- Il giudice *a quo* espone di dover giudicare della responsabilità penale di un imputato per il delitto di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006, in relazione al mancato versamento di somme dovute a titolo di contributo al mantenimento della figlia minore, nata fuori dal matrimonio.

5.1.1.- Anche il Tribunale ordinario di Civitavecchia osserva che la disposizione censurata, trasferendo nel nuovo art. 570-bis cod. pen. la fattispecie criminosa precedentemente prevista dall'art. 3 della legge n. 54 del 2006, avrebbe lasciato impunte le condotte di mancato adempimento degli obblighi di natura economica stabiliti dall'autorità giudiziaria in favore dei figli nati fuori dal matrimonio, in precedenza riconducibili alla disposizione abrogata secondo la giurisprudenza prevalente e più recente della Corte di cassazione.

Tale parziale abolitio criminis si porrebbe, tuttavia, in contrasto con il criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 85, lettera q), della legge n. 103 del 2017, che - come chiarito dalla relazione illustrativa del Governo allo schema di decreto legislativo - delegava il Governo ad attuare un mero «riordino» della materia penale in relazione alle fattispecie menzionate, «ferme restando le scelte incriminatrici già operate dal Legislatore»; con conseguente violazione degli artt. 76 e 25, secondo comma, Cost.

5.1.2.- Le questioni sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, dal momento che - in assenza di dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - la condotta contestata all'imputato non ricadrebbe nell'ambito applicativo del nuovo art. 570-bis cod. pen., che pure si porrebbe in rapporto di piena continuità normativa con l'art. 3 della legge n. 54 del 2006, a suo tempo contestato all'imputato medesimo.

Esse sarebbero, altresì, ammissibili nonostante i loro effetti in *malam partem*, in applicazione - in particolare - dei principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 5 del 2014.

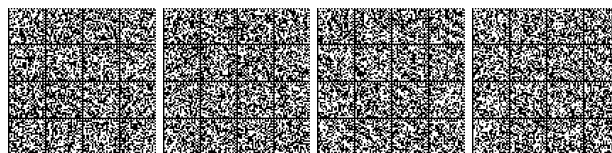
5.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, in questo caso, tre diversi motivi di inammissibilità.

Anzitutto, l'interpretazione dell'art. 3 della legge n. 54 del 2006 posta a base della questione, secondo cui tale previgente disposizione sarebbe stata applicabile al mancato adempimento degli obblighi stabiliti dal giudice in favore del figlio nato fuori dal matrimonio, non risulterebbe del tutto stabilizzata, stante la presenza di indirizzi ancora contrastanti presso la giurisprudenza di legittimità.

In secondo luogo, il giudice *a quo* si sarebbe sottratto al doveroso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata, non chiarendo in particolare perché tale interpretazione non sia praticabile.

Infine, il rimettente non avrebbe correttamente individuato la disposizione censurata: lo scrutinio avrebbe, infatti, dovuto estendersi all'art. 4 della legge n. 54 del 2006, ancor oggi in vigore.



Alla luce di tali considerazioni, dovrebbe in conclusione escludersi che la disposizione censurata abbia apportato modifiche all'ambito applicativo delle incriminazioni previgenti, con conseguente insussistenza dell'eccesso di delega lamentato dal rimettente.

5.3.- In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, nella quale - dopo aver ribadito le eccezioni e gli argomenti spiegati nell'atto d'intervento - ha richiamato una sentenza di legittimità nel frattempo sopravvenuta (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 24 ottobre-12 dicembre 2018, n. 55744), la quale ha confermato che il precedente orientamento volto a estendere la portata dell'art. 3 della legge n. 54 del 2006 al mancato versamento dell'assegno in favore dei figli nati fuori dal matrimonio non è stato superato dalla novella introdotta dall'art. 570-*bis* cod. pen., che si sarebbe limitato a traslare la previsione della sanzione penale già stabilita dalla disposizione previgente all'interno del codice penale; di talché l'unica interpretazione sistematicamente coerente e costituzionalmente compatibile della novella è quella della sua applicazione anche alla violazione degli obblighi di natura economica che riguardano i figli nati fuori dal matrimonio.

Il rimettente avrebbe tuttavia omesso di sperimentare una tale interpretazione, con conseguente inammissibilità delle questioni prospettate.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 109 del r. o. 2018, il Tribunale ordinario di Nocera Inferiore ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 570-*bis* del codice penale, «nella parte in cui esclude dall'ambito di operatività della disciplina penale ivi prevista i figli di genitori non coniugati».

2.- Con le ordinanze, di contenuto largamente sovrapponibile, rispettivamente iscritte al n. 191 del r. o. 2018 e ai numeri 10 e 33 del r. o. 2019, anche la Corte d'appello di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 570-*bis* cod. pen., nella parte in cui non prevede che la disciplina ivi prevista si applichi anche nei confronti di colui che non adempia alle prestazioni di natura economica stabilite in favore dei figli minorenni nati fuori dal matrimonio. Tali questioni sono formulate in riferimento agli artt. 3 e 30 Cost., nonché - limitatamente all'ordinanza iscritta al n. 191 del r. o. 2018 - agli artt. 76 e 25 Cost.

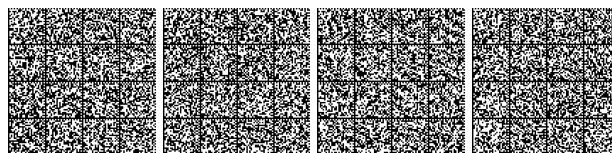
3.- Con ordinanza iscritta al n. 26 del r. o. 2019, la Corte d'appello di Milano ha parimenti sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 30 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 570-*bis* cod. pen., «nella parte in cui non prevede che la disciplina in esso prevista si applichi anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica stabilite in favore dei figli maggiorenni e senza colpa non economicamente autosufficienti nati fuori dal matrimonio».

4.- Con ordinanza iscritta al n. 4 del r. o. 2019, la Corte di appello di Trento ha poi sollevato, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 76 Cost., questioni di legittimità costituzionale «relativamente agli articoli 2 comma 1 lettera c) e 7 comma 1 lettere b) e o) del decreto legislativo 1º marzo 2018 n. 21», recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'art. 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103», «nella parte in cui è abrogata la previsione incriminatrice della violazione degli obblighi di assistenza familiare da parte del genitore non coniugato».

5.- Con ordinanza iscritta al n. 24 del r. o. 2019, il Tribunale ordinario di Civitavecchia ha infine sollevato, in riferimento agli artt. 76 e 25, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale del solo art. 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 21 del 2018, «nella parte in cui non prevede che l'art. 570-*bis* cod. pen. si applichi anche al genitore che violi gli obblighi di natura economica disposti nei procedimenti relativi ai figli nati fuori dal matrimonio».

6.- Deve preliminarmente disporsi la riunione dei predetti giudizi, che pongono questioni analoghe, e si fondano su argomenti in larga misura comuni.

In effetti, tutte le ordinanze censurano nella sostanza il nuovo art. 570-*bis* cod. pen., introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 21 del 2018, nella parte in cui - sostituendo l'art. 12-*sexies* della legge 1º dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) e l'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54 (Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli), contestualmente abrogati dall'art. 7, comma 1, lettere b) e o), del medesimo d.lgs. n. 21 del 2018 - avrebbe determinato la parziale abolitio criminis dell'omesso versamento dell'assegno periodico per il mantenimento, l'educazione e l'istruzione dei figli (minorenni, ovvero maggiorenni ma ancora non autosufficienti) nati fuori dal matrimonio; condotta che in precedenza era ricompresa - secondo l'interpretazione fatta propria dalla giurisprudenza prevalente della Corte di cassazione - nell'alveo applicativo dell'abrogato art. 3 della legge n. 54 del 2006.



Tale parziale abolitio criminis avrebbe determinato, secondo i giudici a quibus, il contrasto delle disposizioni censurate con una pluralità di parametri costituzionali, di volta in volta identificati dalle singole ordinanze di rimessione negli artt. 3, 25, secondo comma, 30 e 76 Cost.

7.- Preliminare all'esame dell'ammissibilità e della fondatezza delle questioni è la ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale sotteso alle medesime.

7.1.- Prima del 1987, l'adempimento degli obblighi di assistenza nei confronti dei figli era presidiato penalmente dal solo art. 570 cod. pen., che in particolare prevedeva, al secondo comma, numero 2), la pena della reclusione congiunta a quella della multa per chi «fa mancare i mezzi di sussistenza ai discendenti di età minore, ovvero inabili al lavoro», ovvero agli ascendenti o al coniuge non legalmente separato «per sua colpa».

Tale previsione - originariamente circoscritta dalla giurisprudenza alla sola posizione dei figli riconosciuti (tra le altre, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 2 maggio-20 ottobre 1973, n. 7178) - è stata poi ritenuta operante anche nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio, in seguito alla piena equiparazione della posizione giuridica di questi ultimi rispetto a quella dei figli legittimi (si veda, di recente, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 12 novembre-10 dicembre 2014, n. 51215).

7.2.- A questa originaria previsione si aggiunse, ad opera della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio), quella di cui all'art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970, che stabiliva l'applicabilità delle «pene previste dall'art. 570 del codice penale» al coniuge che, a seguito della cessazione degli effetti civili del matrimonio, si sottraesse all'obbligo di corresponsione dell'assegno stabilito in sede giudiziale in favore dell'altro coniuge o dei figli.

Tale disposizione fu introdotta principalmente per assicurare una tutela penale nei confronti del coniuge beneficiario dell'assegno, atteso che nei suoi confronti la cessazione degli effetti civili del matrimonio comporta l'inapplicabilità dell'art. 570, secondo comma, numero 2), cod. pen.

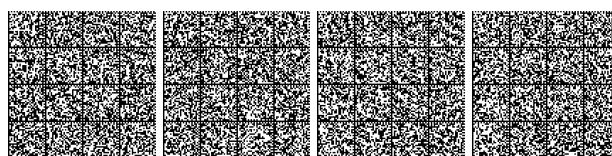
Pertanto, il nuovo art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970 fu largamente applicato dalla giurisprudenza anche nell'ipotesi di omesso versamento dell'assegno divorzile stabilito in favore dei figli minori, eventualmente in concorso con il delitto di cui all'art. 570, secondo comma, numero 2), cod. pen., quest'ultima disposizione presupponendo - secondo la giurisprudenza - uno stato di bisogno del beneficiario dell'assegno, non necessario invece a integrare l'ipotesi delittuosa di cui all'art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970 (in questo senso, tra le altre, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 14-23 ottobre 2014, n. 44086).

Il nuovo delitto fu, inoltre, considerato applicabile dalla giurisprudenza anche all'ipotesi di mancato versamento dell'assegno divorzile stabilito in favore dei figli maggiorenni non «inabili al lavoro» - come richiesto dall'art. 570, secondo comma, numero 2), cod. pen. - ma non ancora autosufficienti (tra le altre, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 13 giugno-6 agosto 2013, n. 34080).

7.3.- L'art. 3 della legge n. 54 del 2006 stabilì quindi l'applicabilità dell'art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970 per il «caso di violazione degli obblighi di natura economica» discendenti dalla sentenza di separazione tra i coniugi, equiparando così integralmente sul piano penale il mancato versamento dell'assegno nei confronti del coniuge e dei figli, stabilito tanto in sede di separazione quanto di divorzio.

Il successivo art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006 - tutt'oggi in vigore - prevede che le disposizioni della legge medesima si applichino «anche in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, nonché ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati». Tale ultimo inciso ha fatto sorgere il dubbio se il delitto previsto dall'art. 3 si applichi anche all'ipotesi di mancato versamento dell'assegno - o comunque di mancato adempimento delle prestazioni di natura economica - stabilite dal tribunale a carico del genitore in favore dei figli nati fuori dal matrimonio.

A fronte di un'isolata pronuncia della Corte di cassazione, secondo la quale tale ultimo inciso dell'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006 si riferirebbe esclusivamente alla disciplina civilistica dei rapporti tra genitori non coniugati e figli (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 7 dicembre 2016-19 gennaio 2017, n. 2666), varie sentenze successive del giudice di legittimità hanno invece ritenuto che l'inciso in parola si riferisca a tutte le disposizioni previste dalla legge citata, comprese quelle che attengono al diritto penale, e in particolare anche al delitto di cui all'art. 3 (ex multis: Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 22 febbraio-30 marzo 2018, n. 14731; sentenza 31 gennaio-16 marzo 2018, n. 12393; sentenza 6 aprile-19 maggio 2017, n. 25267). Tale esito ermeneutico è stato in particolare argomentato in chiave di interpretazione costituzionalmente conforme, posto che la soluzione opposta avrebbe determinato - in violazione dell'art. 30, primo e terzo comma, Cost. - una ingiustificabile disparità di trattamento tra figli legittimi e non, «accordando una più ampia e severa tutela penale ai soli figli di genitori coniugati rispetto a quelli nati fuori dal matrimonio» (così, in particolare, Cass., n. 25267 del 2017).



7.4.- Su questo ormai consolidato assetto interpretativo sono intervenute le disposizioni oggetto delle odierne censure.

L'art. 1, comma 85, lettera *q*), della legge n. 103 del 2017 aveva delegato il Governo all'«attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l'intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato».

In attuazione di tale criterio di delega, l'art. 2, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 21 del 2018 ha previsto l'inserimento nel codice penale di un nuovo art. 570-*bis*, rubricato «Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio», che testualmente recita: «[I]e pene previste dall'articolo 570 si applicano al coniuge che si sottrae all'obbligo di corresponsione di ogni tipologia di assegno dovuto in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio ovvero viola gli obblighi di natura economica in materia di separazione dei coniugi o di affidamento condiviso dei figli».

Correlativamente, l'art. 7, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 21 del 2018 ha previsto l'abrogazione dell'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970, mentre la successiva lettera *o*) del medesimo art. 7, comma 1, ha abrogato l'art. 3 della legge n. 54 del 2006.

Nell'intendimento del legislatore delegato, la nuova disposizione è volta - all'evidenza - semplicemente a trasferire all'interno del codice penale, in attuazione del principio della cosiddetta «riserva di codice», le due figure criminose previgenti disciplinate dagli artt. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970 e 3 della legge n. 54 del 2006, fuse nell'unica fattispecie di cui al nuovo art. 570-*bis* cod. pen., che si pone pertanto in rapporto di continuità normativa con quelle previgenti abrogate (Corte di cassazione, sezione feriale, sentenza 2-3 agosto 2018, n. 37766; ma anche sezione sesta penale, sentenza 24 ottobre-12 dicembre 2018, n. 55744 e sezione sesta penale, sentenza 17 ottobre-13 dicembre 2018, n. 56080).

7.5.- Il nuovo art. 570-*bis* cod. pen., peraltro, indica espressamente come soggetto attivo del reato il solo «coniuge». Ciò ha indotto i giudici rimettenti a concludere che l'introduzione della nuova norma abbia determinato, in realtà, una parziale abolitio criminis con riferimento alla condotta del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio: condotta che la giurisprudenza dominante considerava abbracciata dalla fattispecie criminosa di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006, grazie alla clausola di estensione di cui all'art. 4, comma 2, della medesima legge, ma che oggi non potrebbe più essere considerata compresa nella formulazione letterale del nuovo art. 570-*bis* cod. pen.

Di qui le questioni di legittimità costituzionale della nuova disposizione, nonché della disposizione del d.lgs. n. 21 del 2018 che l'ha introdotta e di quelle che hanno abrogato le precedenti incriminazioni, in relazione ai parametri poc'anzi menzionati.

8.- Le questioni relative all'art. 7, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 21 del 2018, sollevate dalla sola Corte d'appello di Trento, sono inammissibili per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo*.

Tale disposizione ha infatti abrogato l'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970, che è semplicemente richiamato quoad poenam dall'art. 3 della legge n. 54 del 2006, l'unico che veniva in considerazione nel processo *a quo*, e che è stato abrogato dalla distinta disposizione - correttamente censurata dal giudice rimettente - di cui all'art. 7, comma 1, lettera *o*), del d.lgs. n. 21 del 2018.

9.- Sono invece ammissibili le censure rivolte, in riferimento agli artt. 76 e 25, secondo comma, Cost., sia al nuovo art. 570-*bis* cod. pen.; sia all'art. 2, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 21 del 2018, che ha introdotto il predetto art. 570-*bis* nel codice penale; sia - infine - all'art. 7, comma 1, lettera *o*), del d.lgs. n. 21 del 2018, che ha contestualmente abrogato l'art. 3 della legge n. 54 del 2006.

9.1- Non è, infatti, fondata l'eccezione - sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato in quattro giudizi incidentali - secondo cui i giudici a quibus non avrebbero sperimentato la possibilità di un'interpretazione *secundum constitutionem* delle disposizioni censurate.

I rimettenti chiariscono, in effetti, perché a loro avviso non sia possibile estendere la portata del nuovo art. 570-*bis* cod. pen. all'omesso adempimento degli obblighi di natura economica nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio, a una tale soluzione ostando - nella prospettiva delle ordinanze di rimessione - l'indicazione del solo «coniuge» come soggetto attivo del reato.



Secondo l'ormai costante orientamento di questa Corte, l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata - ancorché risolto dal giudice *a quo* con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata - consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale sollevata. La correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente - e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata - attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa (sentenze n. 262 e n. 221 del 2015; più di recente, *ex multis*, sentenze n. 135 del 2018, n. 255 e n. 53 del 2017).

9.2.- Non è fondata neppure l'eccezione, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato con riferimento alla questione sollevata dal Tribunale ordinario di Civitavecchia, secondo cui il rimettente avrebbe posto a base della questione l'interpretazione dell'abrogato art. 3 della legge n. 54 del 2006 operata da una giurisprudenza non univoca, erroneamente considerata alla stregua di diritto vivente da parte dello stesso giudice *a quo*.

In realtà, come si è già avuto modo di rilevare (*supra*, punto 7.3.), una sola pronuncia della sesta sezione penale della Corte di cassazione aveva escluso che l'abrogato art. 3 della legge n. 54 del 2006 si riferisse anche alle pronunce del giudice concernenti gli obblighi di natura patrimoniale nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio. Tutte le pronunce successive della medesima sezione erano invece giunte alla conclusione opposta, muovendo dalla clausola estensiva di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006; conclusione, quest'ultima, che - pur in difetto di una decisione delle sezioni unite, evidentemente considerata non necessaria stante l'avvenuto superamento del contrasto all'interno della sesta sezione, competente tabellarmente per materia - ben poteva considerarsi espressiva del diritto vivente sul punto.

9.3.- Neppure è fondata l'ulteriore eccezione, parimenti svolta dall'Avvocatura generale dello Stato con riferimento alla questione sollevata dal Tribunale ordinario di Civitavecchia, relativa a una supposta aberratio ictus da parte del giudice *a quo*, che erroneamente non avrebbe esteso le proprie censure all'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006, applicabile nel giudizio *a quo*.

Infatti, il rimettente non avrebbe avuto alcuna ragione di censurare tale disposizione, che - nel vigore dell'art. 3 della legge n. 54 del 2006 - consentiva di estenderne la portata alla violazione degli obblighi di natura economica nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio: possibilità che il rimettente reputa ora preclusa dall'avvenuta abrogazione del menzionato art. 3.

9.4.- Pur in assenza di eccezioni sul punto da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, deve essere infine esaminata *ex officio* l'ammissibilità di tutte le questioni prospettate sotto il diverso profilo dell'effetto estensivo della punibilità - e pertanto in *malam partem* - del loro eventuale accoglimento, in relazione al principio della riserva di legge in materia penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Come giustamente sottolineato da alcune delle ordinanze di rimessione, le questioni devono certamente ritenersi ammissibili nella parte in cui censurano la violazione del criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 85, lettera q), della legge n. 103 del 2017.

Questa Corte ha già escluso, nella sentenza n. 5 del 2014, che il principio della riserva di legge in materia penale possa precludere il sindacato di legittimità costituzionale in ordine alla dedotta violazione dell'art. 76 Cost. Infatti, è proprio il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. a rimettere «al legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare», di talché tale principio «è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. [...] L'abrogazione della fattispecie criminosa mediante un decreto legislativo, adottato in carenza o in eccesso di delega, si porrebbe [dunque] in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., che demanda in via esclusiva al Parlamento, in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, precludendo al Governo scelte di politica criminale autonome o contrastanti con quelle del legislatore delegante. Se si escludesse il sindacato costituzionale sugli atti legislativi adottati dal Governo anche nel caso di violazione dell'art. 76 Cost., si consentirebbe allo stesso di incidere, modificandole, sulle valutazioni del Parlamento relative al trattamento penale di alcuni fatti».

Tali principi debbono essere riconfermati in relazione alle questioni di legittimità costituzionale ora all'esame, che censurano - espressamente o implicitamente - una disposizione abrogativa contenuta in un decreto legislativo, e la contestuale introduzione di una nuova disposizione incriminatrice, la cui area applicativa si assume non estendersi - in asserito contrasto con il criterio di delega - a tutte le ipotesi già coperte dalla previgente incriminazione; con conseguente illegittimo effetto modificativo, nella prospettazione dei rimettenti, delle scelte di penalizzazione compiute dal Parlamento.



10.- Nel merito, le questioni relative all'art. 570-bis cod. pen. nonché agli artt. 2, comma 2, lettera c), e 7, comma 1, lettera o), del d.lgs. n. 21 del 2018, sollevate in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 76 Cost. non sono tuttavia fondate, nei termini che seguono.

10.1.- Le questioni risulterebbero, invero, fondate ove si accogliesse la premessa interpretativa da cui muovono tutti i rimettenti, relativa all'allegata impossibilità di estendere l'incriminazione di cui al nuovo art. 570-bis cod. pen. all'ipotesi dell'inosservanza degli obblighi di natura economica nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio, in precedenza ricompresa - secondo il diritto vivente ormai consolidatosi (*supra*, punti 7.3. e 9.2.) - nell'abrogata incriminazione di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006.

Il criterio di delega di cui all'art. 1, comma 85, lettera q), della legge n. 103 del 2017 che vincolava il legislatore delegato (*supra*, punto 7.4.) era infatti funzionale all'attuazione, sia pure parziale, del cosiddetto principio della «riserva di codice», e cioè alla riconduzione nell'alveo del codice penale di incriminazioni in precedenza disperse in varie leggi speciali; principio a sua volta inteso a garantire «una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l'intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali» (si veda la relazione governativa allo schema di decreto legislativo recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q, della legge 23 giugno 2017, n. 103»). Nella medesima relazione governativa si precisava peraltro che - conformemente al chiaro intendimento del legislatore delegante, risultante dallo stesso criterio di delega in parola - il Governo aveva proceduto a una mera operazione di «riordino» della materia penale, «ferme restando le scelte incriminatrici già operate dal legislatore», senza alcuna variazione - dunque - dell'area applicativa delle incriminazioni già esistenti nelle varie leggi speciali interessate dall'intervento di riordino, e il cui contenuto si era inteso semplicemente trasferire nelle corrispondenti nuove disposizioni del codice penale.

Il Governo non avrebbe d'altra parte potuto, senza violare le indicazioni vincolanti della legge delega, procedere a una modifica, in senso restrittivo o estensivo, dell'area applicativa delle disposizioni trasferite all'interno del codice penale; né avrebbe potuto, in particolare, determinare - in esito all'intrapreso riordino normativo - una parziale abolitio criminis con riferimento a una classe di fatti in precedenza qualificabili come reato, come quella lamentata da tutte le odierne ordinanze di rimessione.

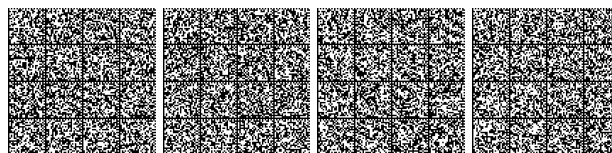
10.2.- La recente giurisprudenza della Corte di cassazione, sopravvenuta alle ordinanze di rimessione, ha tuttavia ritenuto che tale supposta abolitio criminis non si sia, in realtà, verificata.

La Corte di cassazione ha, infatti, sottolineato la perdurante vigenza - anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 21 del 2018 - dell'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006. Il rinvio che tale disposizione («Le disposizioni della presente legge si applicano anche [...] ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati») operava, secondo la giurisprudenza anteriore al d.lgs. n. 21 del 2018, all'art. 3 della legge n. 54 del 2006, dovrebbe oggi intendersi come riferito al nuovo art. 570-bis cod. pen., che abbraccerebbe così - oltre al fatto compiuto dal «coniuge» - anche quello compiuto dal genitore nei confronti del figlio nato fuori dal matrimonio (Cass., n. 56080 del 2018; nello stesso senso, Cass., n. 55744 del 2018 e Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 5 dicembre 2018-25 febbraio 2019, n. 8297).

Una tale soluzione non solo sarebbe l'unica armonizzabile con il sistema normativo, univocamente orientato alla piena equiparazione tra la posizione dei figli legittimi e nati fuori dal matrimonio; ma troverebbe altresì conforto nell'art. 8 dello stesso d.lgs. n. 21 del 2018, a tenore del quale «[d]alla data di entrata in vigore del presente decreto, i richiami alle disposizioni abrogate dall'articolo 7, ovunque presenti, si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del codice penale come indicato dalla tabella A allegata al presente decreto». Dal momento che tale Tabella stabilisce la correlazione dell'art. 570-bis cod. pen. ai delitti di omessa corresponsione dell'assegno divorzile (art. 12-sexies della legge n. 898 del 1970) e di omesso versamento del mantenimento dei figli in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio (art. 3 della legge n. 54 del 2006), il richiamo a quest'ultima disposizione implicitamente operato dall'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006 - da interpretarsi quale rinvio «dinamico» al contenuto dell'intera legge n. 54 del 2006 - dovrebbe oggi intendersi come riferito, per l'appunto, all'art. 570-bis cod. pen., nel quale è stato integralmente trasfuso il contenuto del previgente art. 3.

10.3.- A giudizio di questa Corte, tale interpretazione - ormai stabilmente adottata dalla giurisprudenza di legittimità - trova fondamento nella legge, e in particolare nel combinato disposto di due norme (l'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006 e l'art. 8 del d.lgs. n. 21 del 2018) che a loro volta si integrano con la disposizione incriminatrice di cui all'art. 570-bis cod. pen., determinando l'estensione del relativo ambito applicativo.

Essa consente dunque di superare, senza alcuna indebita estensione analogica della norma incriminatrice, i dubbi di costituzionalità prospettati, incentrati sulla supposta depenalizzazione delle condotte di violazione degli obblighi di natura economica nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio.



11.- Non può, peraltro, questa Corte esimersi dal rimarcare come la necessità, per il destinatario del precetto di cui all'art. 570-*bis* cod. pen., di ricostruirne il contenuto alla luce del combinato disposto di due ulteriori disposizioni situate al di fuori del codice penale - attraverso un'operazione ermeneutica ineccepibile, ma certo non di solare evidenza, come dimostrano le ben sette ordinanze di rimessione che avevano ritenuto impossibile pervenire de lege lata al risultato cui è infine giunta la Corte di cassazione - risulti in definitiva distonica rispetto allo scopo, dichiarato dal legislatore delegante, di garantire ai consociati «una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni» attraverso la sia pur parziale attuazione del principio di «riserva di codice».

Tale considerazione dovrebbe auspicabilmente indurre il legislatore a intervenire direttamente sul testo dell'art. 570-*bis* cod. pen., per esplicitarne l'applicabilità - già oggi riconosciuta dal diritto vivente - anche alla condotta omissiva del genitore che non adempia i propri obblighi economici nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio, in omaggio all'obiettivo - rilevante ex art. 25, secondo comma, Cost. - di una più immediata riconoscibilità del precetto penale da parte dei suoi destinatari.

12.- L'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione, di cui si è appena dato conto, comporta il superamento delle ulteriori ragioni di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, prospettate dai rimettenti in riferimento agli artt. 3 e 30 Cost. e incentrate sulla disparità di trattamento tra figli legittimi e nati fuori dal matrimonio determinata dal nuovo art. 570-*bis* cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103», sollevate dalla Corte d'appello di Trento, in riferimento agli artt. 25 e 76 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 570-*bis* del codice penale, degli artt. 2, comma 1, lettera c), e 7, comma 1, lettera o), del d.lgs. n. 21 del 2018, sollevate dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, dalla Corte di appello di Milano, dalla Corte di appello di Trento e dal Tribunale ordinario di Civitavecchia, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 30 e 76 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 190

Ordinanza 3 - 18 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Minoranze linguistiche - Disposizioni varie in materia di toponomastica.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 settembre 2012, n. 15 (Istituzione del repertorio toponomastico provinciale e della consulta cartografica provinciale), artt. 1, commi 4 e 5; 2, comma 2; 3 e 4, comma 1.

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, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

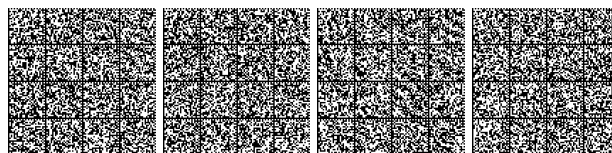
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 4 e 5; 2, comma 2; 3 e 4, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 settembre 2012, n. 15 (Istituzione del repertorio toponomastico provinciale e della consulta cartografica provinciale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26-29 novembre 2012, depositato in cancelleria il 4 dicembre 2012, iscritto al n. 182 del registro ricorsi 2012 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che con ricorso notificato il 26-29 novembre 2012 e depositato in cancelleria il 4 dicembre 2012 (r.r. n. 182 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 4 e 5; 2, comma 2; 3 e 4, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 settembre 2012, n. 15 (Istituzione del repertorio toponomastico provinciale e della consulta cartografica provinciale), per contrasto: con gli artt. 3; 16; 117, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione, con gli artt. 1, numero 2) (*recte*: art. 2); 8, numero 2); 56, 99; 101 e 102 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); con l'art. 7 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste); nonché, infine, con l'art. 4, comma 4, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari);

che il ricorrente rileva che l'art. 1, comma 4, della legge provinciale impugnata, prevedendo che «[o]gni toponimo è raccolto nelle versioni in lingua tedesca, italiana e ladina, in quanto in uso in ciascuna di tali lingue a livello di comunità comprensoriale», consente che «in futuro alcuni toponimi possano essere solamente monolingui e, in particolare, che quelli in lingua italiana già previsti dalla legislazione statale in vigore possano essere eliminati dalla toponomastica ufficiale» sulla base del criterio dell'uso a livello di comunità comprensoriale;



che la disposizione impugnata si porrebbe, in tal modo, in contrasto con il principio del separatismo linguistico previsto dallo statuto speciale e riconosciuto anche dalla giurisprudenza di questa Corte (si richiamano le sentenze n. 159 del 2009 e n. 188 del 1987), oltre che con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 1, comma 2, lettera b), dell'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 (Allegato n. IV del Trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947);

che la predetta disposizione sarebbe illegittima perché ricorre al criterio dell'uso anche ai fini del riconoscimento dei toponimi ufficiali italiani, mentre tale criterio sarebbe contemplato dallo statuto speciale esclusivamente per l'accertamento dell'esistenza e l'approvazione della dizione, da parte della legge provinciale, dei toponimi in lingua tedesca;

che l'impugnato art. 1, comma 4, anche laddove lo si interpretasse nel senso che i toponimi italiani «rimangono comunque intangibili», sarebbe in contrasto con l'art. 8 dello statuto speciale e gli altri parametri evocati, nella parte in cui restringe la verifica dell'uso al livello di comunità comprensoriali, le quali, invece, non avrebbero alcuna competenza in materia di toponomastica;

che, inoltre, la disposizione oggetto di censura, adottando il livello di comunità comprensoriale quale criterio di ricognizione dell'uso toponomastico, contrasterebbe con gli artt. 8, 101 e 102 dello statuto speciale, i quali prevedono la bilinguità sull'intero territorio della Provincia autonoma di Bolzano e non soltanto su parte di esso;

che le censure formulate nei confronti dell'art. 1, comma 4, sono estese anche all'art. 1, comma 5, della legge prov. Bolzano n. 15 del 2012, che attribuisce al consiglio delle comunità comprensoriali il potere di trasmettere al comitato cartografico, di cui all'art. 3 della medesima legge provinciale, le proposte di inserimento nel repertorio dei toponimi: competenza, questa, che risulterebbe eccedente le funzioni istituzionali delle comunità comprensoriali, rivelandosi pertanto irragionevole e «contraria al principio di inscindibilità del territorio provinciale ai fini toponomastici» enunciato nello statuto;

che il ricorrente censura l'art. 1, commi 4 e 5, anche sotto il profilo della violazione degli artt. 16 e 120, primo comma, Cost., in quanto l'istituzione di un nuovo sistema di ricognizione della toponomastica, fondato sul criterio dell'uso comprensoriale, renderebbe «il sistema instabile», creando ostacoli alla libera circolazione delle persone e barriere territoriali a livello provinciale e infraprovinciale;

che il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 3 della legge prov. Bolzano n. 15 del 2012, poiché la funzione di accertare e approvare i toponimi, che la disposizione impugnata attribuisce al consiglio comprensoriale e al comitato cartografico, sarebbe riservata, dall'art. 101 dello statuto speciale, alla legge provinciale;

che la suddetta disposizione è censurata anche perché viola il principio di parità dei gruppi linguistici e di salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali, sancito dall'art. 2 dello statuto speciale;

che, infatti, la composizione del comitato cartografico e la modalità di assunzione delle relative decisioni non potrebbero considerarsi paritarie, da un lato, perché, in combinazione con il principio maggioritario stabilito per l'adozione delle deliberazioni, consentirebbero la formazione di alleanze tra due gruppi linguistici; dall'altro, perché la previsione per cui le adunanze sono valide con la presenza della maggioranza dei componenti e le decisioni sono adottate a maggioranza assoluta dei presenti renderebbe sufficiente la presenza dei rappresentanti di due gruppi linguistici per assumere decisioni che possono riguardare anche (o soltanto) il terzo gruppo;

che, infine, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 15 del 2012, i quali, nel prevedere che «l'ordine di precedenza [con cui sono registrati i toponimi] è dato dalla consistenza dei gruppi linguistici nei luoghi di pertinenza, risultante dall'ultimo censimento generale della popolazione», violerebbero l'art. 4, comma 4, del d.P.R. n. 574 del 1988, che vieta qualsiasi ordine gerarchico o di precedenza tra le indicazioni nelle due (o *tre*) lingue;

che, con atto depositato in cancelleria il 28 dicembre 2012, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che sia dichiarata la manifesta inammissibilità o la manifesta infondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale proposte;

che, dopo diversi rinvii dell'udienza pubblica richiesti dalle parti, in ragione dell'accordo fra queste ultime volto a superare i profili di incostituzionalità lamentati dal ricorrente, la legge provinciale impugnata è stata abrogata dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2019, n. 1 (Abrogazione della legge provinciale 20 settembre 2012, n. 15, «Istituzione del repertorio toponomastico provinciale e della consulta cartografica provinciale» e altre disposizioni).

Considerato che, in data 24 giugno 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, «avendo la Provincia autonoma di Bolzano abrogato con legge provinciale n. 1/2019 la legge provinciale impugnata»;

che, in data 2 luglio 2019, la Provincia autonoma di Bolzano, su conforme deliberazione della Giunta provinciale del 25 giugno 2019, ha depositato atto di accettazione della predetta rinuncia al ricorso;



che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

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 3 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190190

N. 191

Sentenza 4 - 19 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa - Risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione in conseguenza di reati commessi da pubblici dipendenti - Presupposti per l'esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero contabile.

- Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), Allegato 1, art. 51, commi 6 e 7.

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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, nel procedimento vertente tra il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Liguria e V. C., con ordinanza del 29 maggio 2018, iscritta al n. 165 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 29 maggio 2018 (reg. ord. n. 165 del 2018), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124» (da ora in poi, anche: cod. giust. contabile), in riferimento agli artt. 3, 76, 97 e 103 della Costituzione, «nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del PM contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato pienamente accertativa della responsabilità dei fatti ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite».

2.- Il rimettente ha osservato in premessa che la Procura contabile aveva citato in giudizio un ufficiale della Polizia di Stato, per sentirlo condannare al risarcimento, in favore del Ministero dell'interno, del danno patrimoniale e del danno all'immagine; il convenuto, in particolare, era stato ritenuto responsabile dal Tribunale di Genova del reato continuato di violenza privata aggravata ai sensi dell'art. 61 numero 9 del codice penale, perché - durante una manifestazione svoltasi a Genova nel luglio del 2001, in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo denominato "G8" - quale comandante del VII Nucleo antisommossa del I Reparto mobile, mediante violenza consistita nell'utilizzazione di una bomboletta di gas urticante, in dotazione quale armamento personale di servizio, aveva costretto alcuni manifestanti ad allontanarsi dal luogo ove sostavano.

Successivamente, la Corte d'appello di Genova aveva dichiarato non doversi procedere nei confronti dell'imputato in quanto il reato si era estinto per prescrizione, condannando tuttavia il medesimo, in solido con il Ministero dell'interno, al risarcimento dei danni ed al pagamento delle spese in favore delle parti civili costituite; detta sentenza era poi divenuta definitiva a seguito del rigetto del ricorso per cassazione proposto dall'imputato.

3.- Con riferimento al danno all'immagine, il rimettente ha rilevato anzitutto che la sussistenza dei presupposti per la proponibilità della relativa domanda risarcitoria doveva essere verificata sulla base di quanto disposto dal decreto legislativo n. 174 del 2016, in quanto disciplina vigente al momento dell'instaurazione del giudizio principale.

3.1.- Tale decreto, all'art. 4, comma 1, lettera h), dell'Allegato 3 (Norme transitorie e abrogazioni), pur abrogandone il primo periodo, non aveva inciso, quanto all'individuazione dei presupposti sostanziali, sulla previgente disciplina, contenuta nell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Detta norma, in particolare, prevede che le procure regionali della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine soltanto quando sia intervenuta una sentenza irrevocabile di condanna del pubblico dipendente per uno dei delitti di cui all'art. 7 della 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), vale a dire per uno dei delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale.

Quest'ultima disposizione, tuttavia, era stata abrogata dall'art. 4, lettera g), dell'Allegato 3 al cod. giust. contabile. Per tale ragione, onde integrare il contenuto della disposizione previgente, occorre aver riguardo a quanto previsto



dal comma 2 del medesimo articolo, a mente del quale «[q]uando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice»; e l'istituto corrispondente a quello previsto dalla disposizione abrogata andava rinvenuto nel combinato disposto dell'art. 51, comma 6, del predetto codice - che fa espresso riferimento al danno all'immagine - e del comma 7, secondo cui «la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato».

3.2.- In conclusione, ad avviso del rimettente, nella vigenza della nuova disciplina la domanda di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione (PA) sarebbe proponibile per tutti i delitti commessi a danno della stessa che siano accertati con sentenza penale definitiva.

In ciò la fattispecie si differenziava da quella posta ad oggetto di due ordinanze antecedenti, con le quali il medesimo giudice *a quo* aveva sollevato, innanzi a questa Corte, analoghe questioni di legittimità riferite alla disciplina previgente, contenuta nell'17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 (poi decise con le ordinanze n. 167 e n. 168 del 2019).

4.- Ciò posto, venendo ad illustrare la rilevanza della questione, il rimettente osserva che nel caso di specie sussisterebbe il presupposto sostanziale, poiché il fatto accertato a carico del convenuto nel giudizio principale, in quanto commesso da questo nell'esercizio delle proprie funzioni, non aveva leso soltanto «l'integrità fisica dei pacifici astanti», ma aveva altresì «inferto alla reputazione pubblica dell'Amministrazione della Polizia di Stato un grave pregiudizio di immagine».

Difetterebbe, pertanto, il solo requisito della condanna penale irrevocabile, in presenza di una sentenza dichiarativa della prescrizione del reato; detta sentenza, rileva infatti il rimettente, pur avendo «pienamente accertato la responsabilità dei fatti di reato ascritti al funzionario di Polizia», non consente l'esperibilità dell'azione da parte della Procura contabile, stante il chiaro tenore della norma impugnata, che richiede una condanna in sede penale come «limite legislativo invalicabile e imprescindibile per l'interprete» e non rivela alcun intento del legislatore di prendere in considerazione un «surrogato normativo».

Di qui la rilevanza della questione, in quanto l'applicazione delle disposizioni censurate determinerebbe l'imponibilità della domanda di risarcimento del danno all'immagine per carenza del presupposto della condanna penale irrevocabile.

5.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente assume anzitutto che le norme censurate violerebbero l'art. 3 Cost. Esse sarebbero infatti intrinsecamente irragionevoli laddove escludono l'esercizio dell'azione risarcitoria quando il danno consegue a reati dolosi dichiarati prescritti con sentenza irrevocabile che ha comunque accertato la responsabilità dei fatti ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni alle parti civili.

Tale scelta del legislatore pare al rimettente contraria al «canone di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia ed equità [...] ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica», poiché consente che la tutela dell'immagine dell'amministrazione venga accordata o meno non già in base all'accertata sussistenza di fatti lesivi, bensì in forza di un diverso fattore, estraneo a tali profili.

5.1.- Sempre in relazione all'art. 3 Cost., il rimettente denuncia inoltre la violazione del principio di eguaglianza sostanziale con riferimento al diverso trattamento - per i medesimi fatti storici - riservato ai privati cittadini lesi nell'integrità fisica, rispetto al diritto alla reputazione dell'amministrazione, atteso che i primi possono ottenere il risarcimento di tutti i danni patiti anche a fronte di una sentenza dichiarativa della prescrizione del reato.

5.2.- Ad avviso del rimettente, inoltre, dall'irragionevolezza delle norme impuginate deriverebbe una violazione del principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost.

Al riguardo, l'ordinanza osserva che il pur condivisibile obiettivo, già affermato in proposito da questa Corte, di circoscrivere il perimetro della responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti, onde consentire «un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace e più efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti» (sentenza n. 355 del 2010), non può essere ottenuto precludendo l'azione risarcitoria per fatti di reato commessi da un pubblico dipendente «sottrattosi alla sanzione penale solo per intervenuta prescrizione»; in tal senso, la restrizione dei confini della responsabilità per i danni causati all'amministrazione entro il dato formale di una condanna



penale irrevocabile, con esclusione dell'obbligo risarcitorio perché quest'ultima «non è stata raggiunta per intervenuta prescrizione, dopo condanna nel merito», costituirebbe una «misura eccessiva ed esuberante rispetto allo scopo e, pertanto, secondo il parametro dell'art. 97, intrinsecamente irrazionale».

5.3.- Infine, il rimettente deduce che il combinato disposto delle norme censurate, nel ridurre l'area della proponibilità della domanda risarcitoria, arrecherebbe un vulnus al principio di effettività della tutela in sede giudiziaria, con conseguente violazione degli artt. 103, secondo comma, e 76 Cost., atteso che la delega affidata al Governo con la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), prodromica all'emanazione del cod. giust. contabile, prescriveva, all'art. 20, comma 2, lettera *b*), l'adozione di norme idonee a garantire il rispetto dei principi di concentrazione ed effettività della tutela.

6.- Con memoria depositata l'11 dicembre 2018 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha anzitutto eccepito l'inammissibilità delle questioni per omessa interpretazione delle norme in senso conforme a Costituzione da parte del giudice *a quo*.

La difesa erariale ha infatti sostenuto che l'art. 51 cod. giust. contabile non si riferisce in via generale al danno all'immagine, cui è specificamente dedicato il solo comma 6, peraltro irrilevante nell'ottica del giudizio di legittimità, ma attiene all'individuazione degli obblighi di trasmissione di sentenze irrevocabili per l'eventuale promovimento di azione di ogni danno patito dall'erario. Il richiamo alla sentenza irrevocabile contenuto nel comma 7 sarebbe pertanto riconducibile all'acquisizione della notizia di danno, e non alle condizioni per la promovibilità dell'azione di risarcimento del danno all'immagine.

6.1.- Nel merito, la difesa erariale ha poi dedotto l'infondatezza delle questioni, richiamandosi ai precedenti di questa Corte (sono richiamate la sentenza n. 355 del 2010 e le ordinanze n. 219, n. 220, n. 221 e n. 286 del 2011) che hanno ricondotto i limiti all'esercizio dell'azione risarcitoria da parte del pubblico ministero contabile ad una scelta discrezionale del legislatore, non sindacabile se non per arbitrarietà od irragionevolezza, nella specie non sussistenti.

Al riguardo, il Presidente del Consiglio ha evidenziato che, nel valutare i profili attinenti alla responsabilità amministrativa, il legislatore deve necessariamente temperare l'esigenza di una tutela risarcitoria con quella del buon andamento della pubblica amministrazione, che potrebbe vedersi gravemente incisa da un'estensione dell'area della responsabilità dei suoi dipendenti.

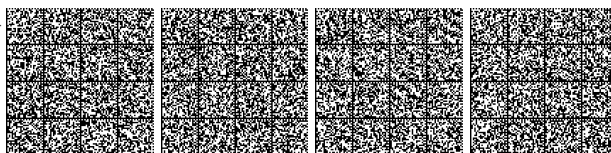
In tale ottica, ha peraltro sottolineato che non appare illogico e discriminatorio, rispetto ad altre fattispecie di danno, prevedere come necessario un giudicato penale, al fine di circoscrivere obiettivamente i casi nei quali si è in presenza di un danno all'immagine risarcibile e distinguere fra i vari soggetti autori del comportamento, selezionandone alcuni, onde sottoporli alla giurisdizione contabile. Quest'ultima, d'altro canto, non perde la propria efficacia, che nei casi diversi dalle materie di contabilità pubblica è limitata agli specifici casi previsti dalla legge.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata il 29 maggio 2018 (reg. ord. n. 165 del 2018), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124» (da ora in poi anche: cod. giust. contabile), nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del pubblico ministero (PM) contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a delitti commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato ma pienamente accertativa della responsabilità dei fatti, ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite.

1.1.- Secondo il rimettente, tale disposizione violerebbe l'art. 3 della Costituzione, in quanto escluderebbe in modo irragionevole l'esercizio dell'azione risarcitoria, pur a fronte di un danno conseguente a condotte delittuose accertate in giudizio ed in base ad un fattore, il mero decorso del tempo, completamente estraneo alla loro efficacia lesiva.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto il profilo del principio di eguaglianza sostanziale, poiché, in forza dei limiti imposti alla tutela risarcitoria, l'amministrazione riceve un trattamento diverso rispetto a quello riservato ai privati cittadini, i quali - in relazione ai medesimi fatti storici - possono ottenere il risarcimento di tutti i danni patiti anche a fronte di una declaratoria di prescrizione del reato.



1.2.- I profili di irrazionalità della norma determinerebbero inoltre un contrasto con il principio di efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.; una tale restrizione del perimetro della responsabilità dei pubblici dipendenti, infatti, trascenderebbe i confini del pur legittimo scopo di non appesantire le conseguenze della loro attività, e finirebbe per lasciare senza conseguenze la loro scelta di approfittare delle funzioni svolte per delinquere, a detrimento dell'imparzialità e dell'obiettività dell'azione amministrativa.

1.3.- Infine, la norma impugnata, impedendo l'esercizio dell'azione risarcitoria pur a fronte di accertate condotte lesive, sarebbe contraria al principio di effettività della tutela giudiziaria in sede contabile, con conseguente violazione dell'art. 103, secondo comma, Cost.; ne risulterebbe altresì violato l'art. 76 Cost., atteso che la legge delega prodromica all'emanazione del cod. giust. contabile prescriveva l'adozione di norme idonee a garantire il rispetto dei principi di concentrazione ed effettività della tutela.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni per omessa interpretazione delle norme in senso conforme a Costituzione da parte del rimettente e ha dedotto, in ogni caso, l'infondatezza delle questioni nel merito.

3.- Le questioni, ad avviso di questa Corte, sono inammissibili per inadeguata rappresentazione del quadro normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa, restando assorbita l'ulteriore eccezione di inammissibilità dedotta in causa.

3.1.- Conviene, in tal senso, riassumere l'evoluzione della disciplina dell'esercizio, da parte delle procure della Corte dei conti, dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione (PA) come componente ulteriore del danno erariale.

3.1.1.- Il risarcimento del danno all'immagine della PA ha origine pretoria. Tale forma di lesione fu infatti inizialmente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che ritenne proponibile la relativa domanda risarcitoria da parte del PM senza alcun limite, né in ordine al fatto generatore di responsabilità, né, tantomeno, con riguardo alla necessità che tale fatto venisse preventivamente accertato in sede penale.

3.1.2.- In siffatto contesto intervenne il legislatore, con l'art. 17, comma 30-*ter*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato, in pari data, dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009).

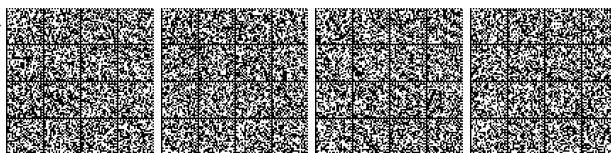
Tale norma, nella parte inerente ai presupposti per l'esercizio dell'azione risarcitoria ad opera del procuratore contabile, così stabiliva: «Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97».

Il legislatore individuò pertanto i presupposti per l'esercizio dell'azione mediante un espresso rinvio all'art. 7 della 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); disposizione che, a sua volta, prevedeva che la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei pubblici dipendenti per i delitti contro la pubblica amministrazione (previsti dal Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale) venisse comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti per il successivo avvio, entro trenta giorni, dell'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

3.1.3.- Conclusivamente, all'esito di questo primo intervento normativo la risarcibilità del danno all'immagine era limitata all'ipotesi di condanna irrevocabile del pubblico dipendente per uno dei menzionati delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la PA (artt. da 314 a 335-*bis* del codice penale).

3.1.4.- Tale disciplina ha subito una trasformazione per effetto della successiva entrata in vigore del cod. giust. contabile, di cui fanno parte le norme censurate.

Per quanto in questa sede interessa, in particolare, il codice - pur abrogando il primo periodo del primo comma dell'art. 17, comma 30-*ter*, del d.l. n. 78 del 2009 - ha lasciato invariato il secondo periodo, contenente la limitazione dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine; e tuttavia, con l'art. 4, comma 1, lettera g), dell'Allegato 3 (Norme transitorie e abrogazioni), ha abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001, cui tale previsione faceva rinvio nel delimitare i casi nei quali il PM contabile poteva promuovere l'azione risarcitoria.



3.1.5.- Dopo l'entrata in vigore del cod. giust. contabile, pertanto, è rimasta in vita la norma che circoscrive la proponibilità della domanda a casi specifici; a tale scopo, tuttavia, detta norma continua a fare rinvio ad una previsione che lo stesso codice ha contestualmente abrogato.

3.2.- Il frastagliato quadro che emerge all'esito di tale percorso esige quindi di essere adeguatamente rappresentato, al fine di offrire a questa Corte una valutazione adeguata a sorreggere la motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità.

È infatti onere del rimettente confrontarsi con ogni elemento normativo che incida su tali requisiti di ammissibilità, chiarendo in termini non implausibili il preliminare percorso logico compiuto, e soffermandosi poi sulle ragioni che rendono possibile l'applicazione della norma impugnata nel giudizio principale.

3.2.1.- Nel caso di specie, il giudice *a quo* assume che il reato per il quale è stato condannato il pubblico dipendente, e dal quale ha preso avvio l'azione del procuratore contabile (ovvero una violenza privata - art. 610 cod. pen. - aggravata dall'abuso del pubblico potere ai sensi dell'art. 61, numero 9, cod. pen.), è un reato «a danno» della pubblica amministrazione, e consente perciò, in base all'art. 51 cod. giust. contabile, di agire per il risarcimento del danno all'immagine.

Sulla base di questo presupposto, attinente alla rilevanza, vengono formulate le questioni di legittimità costituzionale, che investono un diverso profilo del regime della responsabilità, vale a dire la necessità che vi sia stata condanna penale, quand'anche i fatti siano stati accertati ai fini dell'azione spiegata dalla parte civile.

Senonché, come si vedrà, l'interpretazione prescelta dal rimettente in ordine alla nozione di reato «a danno» della PA non considera numerosi elementi normativi, astrattamente idonei ad incidere su di essa, fino potenzialmente ad inficiarla.

3.2.2.- Il giudice *a quo*, infatti, a fronte di una disposizione di dubbia lettura, introdotta attraverso l'esercizio di una delega legislativa, avrebbe dovuto prendere in considerazione anche la legge delegante, e in particolare l'ambito operativo della delega conferita al Governo, come tracciato dall'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

3.2.3.- Ed ancora, nell'ottica di una pur possibile interpretazione restrittiva della nozione di reato «a danno» della PA, se anche non desumibile dalla legge delega, il rimettente non tiene in alcuna considerazione l'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, citato ad altro proposito, ma non posto a base del processo ermeneutico qui in discussione, nella parte in cui prevede la risarcibilità del danno all'immagine «nei soli casi» previsti dalla legge.

3.2.4.- Né, infine, può trascurarsi che, a sua volta, sarebbe stato necessario confrontare la nozione di reato «a danno» della PA con i parametri normativi offerti dall'ordinamento ai fini di definire cosa debba intendersi per delitto «a danno» di taluno.

Si tratta di profili che assumono un rilievo decisivo nell'ottica della preliminare valutazione in ordine alla sufficienza della motivazione offerta dal rimettente sulla rilevanza delle questioni.

4.- Le considerazioni svolte dal rimettente sulla rilevanza sono incentrate sul rapporto fra sentenza di condanna e declaratoria di prescrizione del reato pur in presenza dell'accertamento del fatto; alle stesse, tuttavia, l'ordinanza necessariamente premette che nel caso di specie la condotta accertata nel giudizio presupposto consentirebbe al PM contabile di agire per il risarcimento del danno all'immagine dell'amministrazione.

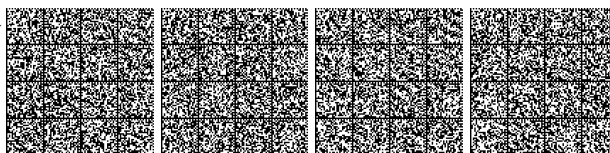
A tanto l'ordinanza perviene muovendo dall'assunto secondo cui l'intervenuta abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, ad opera dell'art. 4, lettera g), dell'Allegato 3 al cod. giust. contabile, comporterebbe l'impossibilità di prendere ulteriormente a riferimento la disposizione abrogata per l'individuazione dei casi in cui le procure contabili possono esercitare l'azione risarcitoria.

Conseguenza di tale impostazione è che il perimetro dei reati che consentono l'azione risarcitoria andrebbe rinvenuto, secondo il rimettente, nello stesso cod. giust. contabile, ed in particolare nel censurato art. 51, comma 7.

La nuova disciplina consentirebbe dunque il risarcimento del danno all'immagine della PA in conseguenza di un delitto commesso dal pubblico impiegato «a danno» della stessa, che sia stato accertato con sentenza penale definitiva.

Questa lettura del contesto normativo esaurisce il contenuto dell'ordinanza.

4.1.- A fronte di ciò, osserva questa Corte che il giudice *a quo* non ha vagliato la possibilità che il dato normativo di riferimento legittimi un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, non rimanga privo di effetto il rinvio ad esso operato



da parte dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, e non si è chiesto se si tratta di rinvio fisso o mobile. L'ordinanza, quindi, trascura di approfondire la natura del rinvio, per stabilire se è tuttora operante o se, essendo venuto meno, la norma di riferimento è oggi interamente costituita dal censurato art. 51, comma 7.

4.2.- In ogni caso, anche a voler ritenere che l'entrata in vigore del cod. giust. contabile abbia esteso il novero dei reati che legittimano l'esercizio dell'azione risarcitoria, occorre stabilire quali fattispecie delittuose consentono al PM contabile l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine.

Si tratta, infatti, di un'attività indispensabile anche ove si ritenga che, in base alla disciplina vigente, la domanda risarcitoria non richieda la commissione di uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, ma solo la commissione di un delitto «a danno» della stessa. Anche questa previsione rivela infatti l'intento del legislatore di delimitare l'ambito della relativa responsabilità.

In proposito, il rimettente qualifica il fatto accertato a carico del convenuto come «delitto a danno della pubblica amministrazione» sulla sola base del fatto che lo stesso «ha inferto alla reputazione pubblica dell'Amministrazione della Polizia di Stato un grave pregiudizio di immagine»; ma a supporto di una simile ricostruzione non offre alcuno spunto ermeneutico, limitandosi a compiere un ragionamento di tipo tautologico.

5.- Nei profili evidenziati, l'ordinanza di remissione offre dunque un'inadeguata rappresentazione della normativa donde trarre l'indicazione dei presupposti per l'esercizio, da parte del PM contabile, dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della PA, e, segnatamente, l'indicazione dei reati per i quali debba essere intervenuta sentenza di condanna.

Tale carenza, pertanto, non consente di ritenere compiutamente rappresentato il quadro normativo di riferimento in ordine ad un elemento della fattispecie che si configura come requisito indefettibile per la valutazione di rilevanza delle questioni sottoposte; e tanto non può che condurre alla dichiarazione d'inammissibilità delle stesse, in applicazione della giurisprudenza di questa Corte relativa a casi analoghi (sentenze n. 154 del 2019 e n. 133 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), sollevate dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, in relazione agli artt. 3, 76, 97 e 103 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

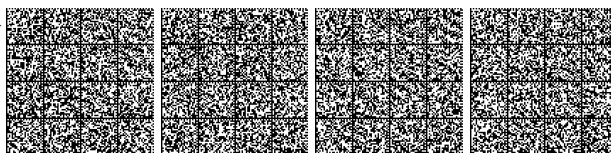
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 192

Sentenza 5 giugno - 19 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico regionale - Assegnazione temporanea di personale - Trattamento economico del personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni - Indisponibilità del posto in dotazione organica del dipendente regionale in assegnazione temporanea.

- Legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti), artt. 5, comma 1, e 6, comma 2, nella parte in cui inserisce i commi 9-ter e 9-quater nell'art. 29 della legge della regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale).

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. 5, comma 1, e 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-17 settembre 2018, depositato in cancelleria il 18 settembre 2018, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2018.

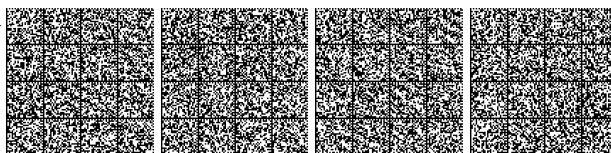
Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, notificato il 10-17 settembre 2018, depositato il 18 settembre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.



Il ricorrente ha impugnato, anzitutto, l'art. 5, comma 1, della citata legge regionale n. 32 del 2018, che ha introdotto l'art. 22-*bis* nella legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale). Quest'ultimo è censurato in quanto definirebbe la capacità assunzionale della Regione e degli enti da essa dipendenti in misura "complessiva" in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., stabiliti dall'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», secondo cui il fabbisogno è determinato in relazione a ciascuna singola amministrazione, senza possibilità di compensazioni o travaso tra più amministrazioni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, altresì, l'art. 6, comma 2, della citata legge regionale n. 32 del 2018, là dove ha inserito i commi 9-*ter* e 9-*quater* nell'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2009.

Quanto al comma 9-*ter*, esso è impugnato nella parte in cui dispone che la Regione, sulla base di appositi protocolli, può utilizzare personale in assegnazione temporanea proveniente da altre pubbliche amministrazioni, precisando che «[i]l personale conserva il trattamento economico, anche accessorio, in godimento alla data di assegnazione» e che «[i] relativi oneri finanziari sono a carico del bilancio regionale». In tal modo, la citata disposizione avrebbe leso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ponendosi in contrasto con l'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Tale norma stabilisce che l'ente che utilizza il personale deve rimborsare all'amministrazione di appartenenza del lavoratore gli oneri relativi al solo trattamento fondamentale, come determinato in base al contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) allo stesso direttamente applicabile, senza nulla dire sul trattamento accessorio. Quanto a quest'ultimo, il ricorrente precisa che esso, secondo una regola generale ormai consolidata nella prassi amministrativa, dovrebbe essere corrisposto al dipendente dall'ente presso il quale lo stesso svolge la sua prestazione, al fine di evitare situazioni di disparità di trattamento tra lavoratori addetti ai medesimi compiti.

La citata disposizione regionale, inoltre, determinerebbe una disparità di trattamento rispetto alla generalità delle altre amministrazioni pubbliche, in violazione dell'art. 3 Cost.

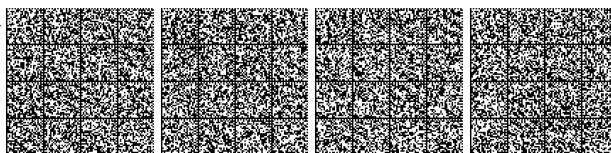
Quanto al comma 9-*quater* dell'art. 29 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, esso è impugnato in quanto dispone che «il posto in dotazione organica del dipendente regionale in assegnazione temporanea resta indisponibile per tutta la durata della stessa. Il personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione non ricopre posti in dotazione organica e non rileva ai fini del rispetto dei limiti di cui all'articolo 18-*bis*» della legge regionale n. 1 del 2009.

In tal modo, la norma regionale derogherebbe ai limiti fissati dall'art. 19, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, - peraltro non recepito dall'art. 18-*bis* della legge regionale n. 1 del 2009 nella sua più recente formulazione - in ordine al conferimento di incarichi dirigenziali al personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione, in violazione sia dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale la disciplina dell'«ordinamento civile», sia del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto creerebbe una disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per la generalità delle altre amministrazioni pubbliche.

Nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, preso atto dell'intervenuta modifica dell'art. 22-*bis* della legge regionale n. 1 del 2009, introdotto dall'impugnato art. 5, comma 1, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018, ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 12 ottobre 2018, n. 56 (Disposizioni in materia di capacità assunzionale della Giunta regionale e degli enti dipendenti e di reclutamento speciale finalizzato al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 32/2018), ha rinunciato, parzialmente, al ricorso, ritenendo la sopraggiunta modifica idonea a superare i vizi di illegittimità costituzionale che inficiavano il predetto art. 5, comma 1, della legge regionale n. 32 del 2018.

2.- Nel giudizio si è costituita la Regione Toscana che ha chiesto che il ricorso sia respinto.

In particolare, con riguardo alle censure rivolte all'art. 6, comma 2, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018, nella parte in cui ha inserito il comma 9-*ter* nell'art. 29 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, la Regione ha precisato che esso non farebbe altro che dare attuazione a quanto stabilito dall'art. 23-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, in tema di assegnazione temporanea di personale presso altre pubbliche amministrazioni o imprese private per la realizzazione di singoli progetti di loro interesse specifico, con il consenso dell'interessato. Più precisamente, nel prevedere che il trattamento economico del personale in assegnazione temporanea, ivi compreso il trattamento accessorio, sia quello in godimento presso l'amministrazione di provenienza, tale norma avrebbe solo tutelato l'interesse specifico dell'amministrazione di provenienza a che il progetto sia seguito dal proprio dipendente, cui si intende garantire certezza giuridica in ordine alla quantificazione del trattamento economico accessorio.



Anche le censure rivolte al comma 9-*quater*, inserito nel citato art. 29 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 dall'art. 6, comma 2, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018, sarebbero prive di fondamento. Le attività connesse alle assegnazioni temporanee di personale rivestirebbero carattere esclusivamente progettuale e, qualora comportassero il coinvolgimento di personale dirigente, non implicherebbero l'attribuzione a quest'ultimo della responsabilità di strutture. Per questo motivo, la Regione Toscana ha ritenuto di non dover computare le unità di personale dirigenziale di cui trattasi nella quota del 10 per cento prevista dall'art. 18-*bis*, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2009.

Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Toscana ha accettato la rinuncia parziale al ricorso presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 5, comma 1, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018.

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

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 5, comma 1, e 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

2.- Nelle more del giudizio, la Regione Toscana ha approvato la legge regionale 12 ottobre 2018, n. 56 (Disposizioni in materia di capacità assunzionale della Giunta regionale e degli enti dipendenti e di reclutamento speciale finalizzato al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 32/2018), il cui art. 1, comma 1, ha modificato l'art. 22-*bis* della legge regionale n. 1 del 2009, introdotto dall'impugnato art. 5, comma 1, della citata legge regionale n. 32 del 2018. Tale modifica è stata ritenuta idonea a superare i vizi di legittimità costituzionale denunciati dal Presidente del Consiglio dei ministri, che, quindi, ha rinunciato al ricorso per questa parte. La Regione ha dichiarato di accettare tale rinuncia parziale.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del processo in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.- Restano, quindi, da esaminare le questioni inerenti all'art. 6, comma 2, della medesima legge regionale n. 32 del 2018.

3.1.- Il citato art. 6, comma 2, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018 è anzitutto impugnato nella parte in cui inserisce il comma 9-*ter* nell'art. 29 della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale).

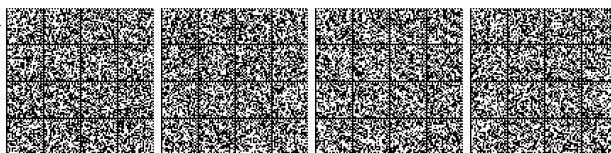
Il ricorrente ritiene che tale comma, là dove stabilisce che il personale in assegnazione temporanea alla Regione, proveniente da altre pubbliche amministrazioni, «conserva il trattamento economico, anche accessorio, in godimento alla data di assegnazione» e che «[i] relativi oneri finanziari sono a carico del bilancio regionale», abbia leso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ponendosi in contrasto con l'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Secondo questa norma l'ente che utilizza il personale deve rimborsare all'amministrazione di appartenenza del lavoratore gli oneri relativi al solo trattamento fondamentale, come determinato in base al contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) allo stesso direttamente applicabile. Nulla è detto sul trattamento accessorio. Quest'ultimo, secondo una regola generale ormai consolidata nella prassi amministrativa, dovrebbe essere corrisposto al dipendente dall'ente presso il quale lo stesso svolge la sua prestazione, al fine di evitare situazioni di disparità di trattamento tra lavoratori addetti ai medesimi compiti.

Il ricorrente ritiene, inoltre, che la citata disposizione regionale determini una disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per la generalità delle altre amministrazioni pubbliche, in violazione dell'art. 3 Cost.

3.1.1.- Le questioni non sono fondate.

L'art. 6, comma 2, contenuto nella legge reg. Toscana n. 32 del 2018, nella parte in cui inserisce il comma 9-*ter* nell'art. 29 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, prevede l'utilizzazione, da parte della Regione, di personale temporaneamente assegnato da altre amministrazioni per la realizzazione di singoli progetti, sulla base di «appositi protocolli».



Si dà, in tal modo, applicazione all'art. 23-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, che individua una particolare forma di mobilità temporanea dei lavoratori pubblici fra amministrazioni pubbliche, ma anche fra amministrazioni pubbliche e imprese private, attraverso l'assegnazione temporanea di personale, sulla scorta di appositi protocolli. L'istituto, introdotto dall'art. 7 della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), ha caratteri del tutto particolari, perché si prefigge di soddisfare contestualmente sia le esigenze di una circolazione più efficiente e flessibile delle professionalità all'interno delle amministrazioni pubbliche (e delle imprese), sia il contenimento dei costi per il personale pubblico. Esso è stato introdotto dal legislatore statale al fine di consentire la realizzazione di specifici progetti di interesse per l'amministrazione di appartenenza e per quella destinataria, per un tempo definito e al di fuori dell'ordinaria amministrazione. Ciò implica che sia acquisito il consenso del lavoratore interessato, prima che sia siglato il protocollo d'intesa con cui le parti «disciplinano le funzioni, le modalità di inserimento», nonché «l'onere per la corresponsione del trattamento economico da porre a carico delle imprese destinatarie».

Con il ricorso a questo strumento le amministrazioni possono avviare specifiche attività e raggiungere obiettivi di efficienza e specializzazione, se necessario con progetti sperimentali, nell'espletamento di servizi destinati alla collettività. Esse coinvolgono nella mobilità il personale proveniente da altre amministrazioni, disposto a maturare esperienze professionali temporanee in un nuovo contesto, senza che ciò comporti aumenti di spesa connessi a nuove assunzioni.

In questa prospettiva di efficienza organizzativa si muove la norma regionale censurata, che promuove la sottoscrizione di protocolli in vista della realizzazione di specifici progetti condivisi, per l'erogazione dei servizi di propria competenza. Per incentivare la mobilità del personale proveniente da altre amministrazioni, la medesima norma assicura che l'assegnazione temporanea, così come non può in alcun modo modificare la posizione del personale assegnato (il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione di appartenenza resta delineato sulla base dell'originario contratto di lavoro), non incide sul relativo trattamento economico, che resta quello definito prima dell'avvio della mobilità, secondo la normativa vigente. Nell'accollarsi un tale onere la Regione rinvia al protocollo d'intesa, come previsto dall'art. 23-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, la puntuale disciplina di tutti gli aspetti.

Si tratta, a ben vedere, della disciplina di aspetti dell'organizzazione amministrativa che, nell'ambito della propria competenza residuale, la Regione esercita seguendo obiettivi di efficienza e valorizzazione della professionalità di quanti, provenendo da altre amministrazioni, accedono alla mobilità temporanea sulla base di appositi protocolli, idonei, tra l'altro, a garantire il contenimento della spesa. Contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente - che peraltro invoca erroneamente l'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001 inerente a tutt'altra mobilità temporanea imposta dalla legge o dal regolamento - il legislatore toscano attua quanto previsto dal legislatore statale, senza violare la sfera di competenza di quest'ultimo in materia di «ordinamento civile».

Sulla base di argomenti analoghi, anche la questione promossa, nei confronti del citato comma 9-*ter* della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, in riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

La norma regionale si limita a dare applicazione all'art. 23-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 e non determina, pertanto, disparità di trattamento. La soluzione delineata dalla norma impugnata, coerente con la normativa statale, può essere, infatti, accolta e seguita da altre pubbliche amministrazioni.

3.2.- L'art. 6, comma 2, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018 è, inoltre, impugnato nella parte in cui, inserendo il comma 9-*quater* nell'art. 29 del citato «Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale», dispone che «il personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione non ricopre posti in dotazione organica e non rileva ai fini del rispetto dei limiti di cui all'articolo 18-*bis*» della legge regionale n. 1 del 2009.

In tal modo, la norma regionale derogherebbe ai limiti fissati dall'art. 19, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, in ordine al conferimento di incarichi dirigenziali al personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione, in violazione sia dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale l'«ordinamento civile», sia del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché vi sarebbe una disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per la generalità delle altre amministrazioni pubbliche.

3.2.1.- Anche tali questioni non sono fondate.

Occorre, anzitutto, tener conto del contesto normativo in cui si inserisce la norma impugnata. L'art. 6, comma 2, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018 inserisce nell'art. 29 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 i commi 9-*bis*, 9-*ter* e 9-*quater*, tutti volti a disciplinare l'assegnazione temporanea di personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni sulla base di protocolli di intesa per singoli progetti di interesse specifico dell'Amministrazione, di cui all'art. 23-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Mentre il comma 9-*bis* disciplina l'ipotesi di assegnazione temporanea del personale regionale presso altre amministrazioni pubbliche o imprese private, il comma 9-*ter* - esaminato *supra* - disciplina l'ipotesi dell'assegnazione tem-



poranea presso la Regione di personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni con la stipulazione di appositi protocolli. Il comma 9-*quater* (ora in esame) così esordisce: «[i]l posto in dotazione organica del dipendente regionale in assegnazione temporanea resta indisponibile per tutta la durata della stessa» e prosegue prevedendo che «[i]l personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione non ricopre posti in dotazione organica». Tali previsioni devono essere lette in stretta connessione con quanto scritto nel periodo successivo. Nel caso in cui sia temporaneamente assegnato personale dirigenziale, quest'ultimo non rileva ai fini del rispetto dei limiti al conferimento degli incarichi dirigenziali a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche fissati dall'art. 18-*bis* della legge regionale n. 1 del 2009, in linea con l'art. 19, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Occorre, infatti, precisare che l'art. 18-*bis* della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, inserito dall'art. 21 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 90 recante «Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) e alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 6/2000, 43/2006, 38/2007, 20/2008, 26/2009, 30/2009, 39/2009, 40/2009, 66/2011, 23/2012, 77/2012 e 80/2012)», dispone che «gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti, nel limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti e dei direttori della Giunta regionale, a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del richiamato d.lgs. 165/2001, previo collocamento fuori ruolo, aspettativa non retribuita, comando o analogo provvedimento, secondo i rispettivi ordinamenti [...] ai sensi dell'articolo 19, comma 5-*bis*, del d.lgs. 165/2001».

Tale disposizione statale, inserita dalla legge n. 145 del 2002, prevede che le pubbliche amministrazioni possano conferire incarichi dirigenziali «entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui [...] all'articolo 23 e del 5 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia [...], anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui all'articolo 23, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2» (testo originario). Essa ha integrato la previsione, di cui al comma 6 del medesimo articolo, che riguarda il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, «di particolare e comprovata qualificazione professionale» entro il medesimo limite «del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia».

Entrambe le disposizioni, in seguito modificate più volte (cosicché, secondo il testo attualmente vigente, i limiti posti dal comma 5-*bis* sono saliti al «15 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui al medesimo articolo 23 e del 10 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia» e si è prevista la possibilità di un ulteriore aumento, «rispettivamente, fino ad un massimo del 25 e del 18 per cento»), rispondono - come questa Corte ha già avuto modo di affermare - all'esigenza di attribuire, anche temporaneamente, la direzione delle strutture fondamentali dell'apparato burocratico a soggetti muniti di adeguate competenze, se necessario esterne all'amministrazione, in mancanza di dipendenti che vantino simili requisiti (sentenza n. 105 del 2013), con la precipua finalità di assicurare il buon andamento dell'amministrazione. Esse riflettono, inoltre, l'esigenza di contenere entro limiti quantitativi ristretti simili deviazioni dalla regola generale che attiene al conferimento degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell'amministrazione, «al fine di non vanificare, nei fatti, le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost.» (sentenza n. 105 del 2013).

Si tratta, come appare evidente, di soddisfare esigenze diverse, fra loro complementari, proprio perché riconducibili al buon andamento dell'amministrazione e riferite alla direzione di strutture burocratiche fondamentali, cui compete lo svolgimento delle attività ordinarie, in vista del perseguimento delle finalità istituzionali delle medesime amministrazioni pubbliche.

Le previsioni, inserite nel Capo II (Dirigenza) del Titolo II (Organizzazione) del d.lgs. n. 165 del 2001, si applicano alle amministrazioni dello Stato (art. 13), ma vincolano anche le Regioni, quanto ai «principi» (art. 27), fissati dal legislatore statale a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 251 del 2016), ravvisabile nel ragionevole contemperamento dell'esigenza di integrare le professionalità interne con altre che l'amministrazione non sia in grado di reperire, attingendo al suo personale con qualifica dirigenziale. Il travaso di professionalità provenienti da altre pubbliche amministrazioni, che può anche risultare in una mobilità «virtuosa» fra le stesse, avviene in armonia con l'art. 97 Cost., in un'ottica di organizzazione e programmazione. È questa l'ottica adottata dalla Regione Toscana, nel definire i limiti al conferimento degli incarichi dirigenziali, secondo quanto previsto dall'art. 18-*bis* della legge regionale n. 1 del 2009.

Diverso è l'orizzonte della norma regionale impugnata. L'assegnazione temporanea del personale di altre amministrazioni è prevista, come già detto, per la gestione di un progetto comune tra l'amministrazione e altri soggetti, pubblici o privati, che presuppone un interesse condiviso, per un tempo definito, al di fuori dell'ordinaria amministrazione.



Come per il comma 9-ter, si tratta di uno strumento di carattere eccezionale, per la specificità e temporaneità del progetto. Per questo motivo il personale dirigente, assegnato all'amministrazione regionale solo per il tempo necessario alla realizzazione del progetto, non ricopre posti di dotazione organica, poiché non rientra fra quanti, per categoria e profilo professionale necessari allo svolgimento dell'attività dell'ente, contribuiscono al conseguimento degli obiettivi e delle finalità istituzionali dello stesso. L'assegnazione temporanea non comporta, infatti, la direzione di strutture burocratiche fondamentali preposte all'attività ordinaria dell'amministrazione, poiché il dirigente indirizza la sua attività alla realizzazione di un progetto specifico e "straordinario".

La norma regionale, anche in questo caso orientata a delineare una modalità di azione della stessa amministrazione regionale, non fa altro che dare attuazione all'art. 23-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, senza ledere la sfera di competenza statale.

Né si riscontra violazione dell'art. 3 Cost., sull'assunto della pretesa disparità di trattamento con la generalità delle altre amministrazioni pubbliche.

Poiché la norma regionale costituisce attuazione di quanto stabilito dal legislatore statale all'art. 23-bis, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, ben possono anche le altre amministrazioni, in linea con le indicazioni della normativa statale, orientare in tal senso la propria attività.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 11 luglio 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti), nella parte in cui inserisce i commi 9-ter e 9-quater nell'art. 29 della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo, relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 193

Ordinanza 3 - 19 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tutela della salute - Disposizioni varie in materia funeraria e di polizia mortuaria.

- Legge della Regione Calabria 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria), artt. 1, comma 4; 2, comma 1, lettera *c*); 7, comma 5; 9, comma 1, lettere *b*) e *c*); 10, commi 1 e 2; 14, comma 1; 18; 22, comma 1; 23, commi da 1 a 6; 26; 27; 28; 29 e 30.

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, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

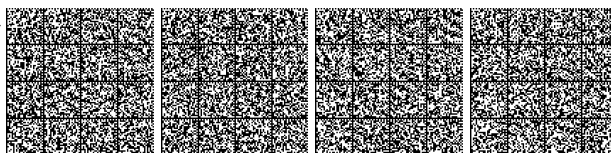
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4; 2, comma 1, lettera *c*); 7, comma 5; 9, comma 1, lettere *b*) e *c*); 10, commi 1 e 2; 14, comma 1; 18; 22, comma 1; 23, commi da 1 a 6; 26; 27; 28; 29 e 30 della legge della Regione Calabria 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 21-30 agosto 2018, depositato in cancelleria il 24 agosto 2018, iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 21-30 agosto 2018 e depositato il 24 agosto 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 25 e 117, commi secondo, lettere *e*), *g*), *l*) ed *m*), e terzo, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4; 2, comma 1, lettera *c*); 7, comma 5; 9, comma 1, lettere *b*) e *c*); 10, commi 1 e 2; 14, comma 1; 18; 22, comma 1; 23, commi da 1 a 6; 26; 27; 28; 29 e 30 della legge della Regione Calabria 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria);

che l'art. 1, comma 4, della legge regionale citata - nel disporre che «[l]a costruzione e la gestione dei cimiteri sono considerate attività di rilevanza pubblica e come tali da assoggettare al regime demaniale di cui all'articolo 824 del codice civile» e che «[i] cimiteri sono assoggettati al regime dei beni demaniali e costituiscono memoria storica della collettività di riferimento anche al fine di assolvere alla loro funzione, nei riguardi delle comunità locali, secondo



i diversi usi funerari» - violerebbe, ad avviso del ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia «ordinamento civile», dal momento che assoggetterebbe i cimiteri al regime dei beni demaniali, riproducendo il contenuto della previsione di cui all'art. 824, secondo comma, del codice civile;

che l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge regionale impugnata - a mente del quale il «cadavere» può essere considerato «resto mortale» dopo il decorso di dieci anni, tra l'altro, di «tumulazione aerata» - e il successivo art. 23 - che detta, nei commi da 1 a 6, disposizioni in merito alla «tumulazione aerata» nonché alle caratteristiche dei feretri a essa destinati e dei relativi loculi -, lederebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «tutela della salute», dal momento che si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale - desumibile dagli artt. 76 e 77 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria) - del divieto di detto tipo di tumulazione;

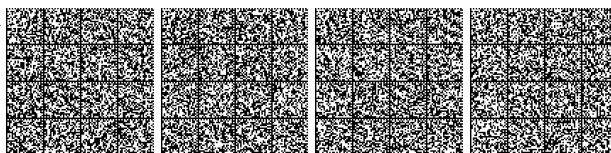
che l'art. 7, comma 5, l'art. 9, comma 1, lettere b) e c), e l'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 22 del 2018 violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza», in quanto: l'art. 7, comma 5, vietando l'intermediazione dell'attività funebre ai titolari delle imprese esercenti l'attività stessa nonché al personale da esse dipendente o a esse collegato o riconducibile, impedirebbe agli imprenditori funebri l'ingresso nel settore dell'intermediazione; l'art. 9, comma 1, lettere b) e c), imponendo alle imprese funebri l'obbligo di assumere «stabilmente» un responsabile «abilitato alla trattazione delle pratiche amministrative e degli affari» nonché un operatore «abilitato alla trattazione delle pratiche amministrative», introdurrebbe un vincolo organizzativo eccessivamente rigido e, come tale, suscettibile di ostacolare l'accesso al mercato; l'art. 10, comma 2, prevedendo che, «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, i corsi obbligatori abilitanti il personale alla professione, sono erogati da soggetti accreditati direttamente dalla Regione», produrrebbe un effetto del pari restrittivo della concorrenza, limitando «il novero dei soggetti deputati a conferire i titoli abilitanti all'esercizio di una prestazione lavorativa» e riservando «alla sola Regione [...] l'accreditamento degli enti istruttori»;

che l'art. 10, comma 1, della legge reg. Calabria n. 22 del 2018 - ammettendo l'assimilabilità del personale addetto che svolge attività funebre alle categorie degli operatori addobbatori o apparatori per cerimonie civili o religiose se, nei singoli casi, l'Ispettorato del lavoro riconosce il carattere discontinuo del lavoro da essi prestato - riguarderebbe la «tipologia dei contratti di lavoro» di tale personale e inciderebbe sulla disciplina dei relativi rapporti, così invadendo la competenza legislativa statale nella materia «ordinamento civile»;

che le norme di cui agli artt. 14, comma 1, e 22, comma 1, della legge regionale impugnata - la prima rimettendo a un decreto del Ministro della salute la definizione delle caratteristiche e delle modalità di confezionamento dei cofani funebri e la seconda subordinando l'autorizzazione regionale alla sepoltura «in località diverse dal cimitero» a una preventiva autorizzazione del Ministero della salute - recherebbero un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. perché attribuirebbero «nuovi compiti ad organismi dello Stato» e sarebbero, pertanto, ascrivibili alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»;

che gli artt. 26, 27, 28 e 30 - il primo spingendosi finanche a prevedere, al comma 1, che le decisioni relative alla volontà di essere cremati e alla dispersione delle ceneri «attengono ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale in condizioni di parità di trattamento»; il secondo disciplinando «i modi e i tempi della manifestazione della volontà del defunto e della sua attuazione da parte dei soggetti onerati al suo rispetto»; il terzo regolando l'affidamento, la custodia e la dispersione delle ceneri; il quarto, infine, dettando prescrizioni in merito alle «modalità della cremazione e [al]le relative garanzie esecutive» - sarebbero lesivi della competenza esclusiva statale nelle materie «ordinamento civile» (art. 117, lettera l, Cost.) e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, lettera m, Cost.);

che il censurato art. 18 sarebbe viziato da «illegittimità costituzionale derivata», introducendo previsioni sanzionatorie amministrative connesse alla violazione dei precetti normativi, dianozi indicati, posti dalla Regione in difetto di competenza legislativa; il suo comma 6, inoltre, prevedendo anche la pena detentiva della reclusione, violerebbe gli artt. 25, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost.;



che il ricorrente impugna, infine, l'art. 29, il quale, prevedendo l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti di coloro che disperdono le ceneri con modalità diverse da quelle consentite dalle disposizioni di cui al precedente art. 28, si «sovrappo[rebb]e» al disposto dell'art. 411, quarto comma, del codice penale, conseguentemente invadendo la competenza legislativa statale nella materia «ordinamento penale» e violando, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;

che la Regione Calabria non si è costituita;

che, nel corso del giudizio, la legge reg. Calabria n. 22 del 2018 è stata integralmente abrogata dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2019, n. 7, recante «Abrogazione della legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)»;

che, sul presupposto dell'intervenuta abrogazione e in conformità alla delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 19 giugno 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 26 giugno 2019, ha dichiarato di rinunciare al ricorso.

Considerato che vi è stata rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 156, n. 152, n. 61 e n. 4 del 2019).

Visto 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 3 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

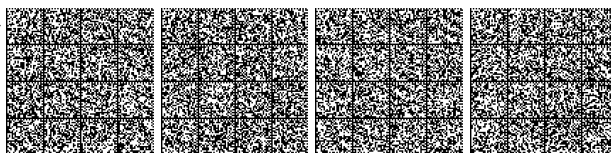
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 66

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 giugno 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Abrogazione dell'art. 9 della legge regionale n. 25 del 2006 recante previsioni sulle procedure di nomina dei direttori amministrativi e sanitari delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale.

– Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 8 (“Abrogazione dell’articolo 9 della legge regionale 3 agosto 2006, n. 25 (Principi e organizzazione del Servizio sanitario regionale)”), art. 1, nonché intero testo.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione Puglia, in persona del presidente in carica, con sede a Bari, Lungomare Nazario Sauro, 33;
per la declaratoria dell’illegittimità costituzionale dell’art. 1 nonché dell’intera legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 8, pubblicata nel B.U.R. n. 36 del 1° aprile 2019, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 20 maggio 2019.

In data 1° aprile 2019, sul n. 36 del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, è stata pubblicata la legge regionale 28 marzo 2019, n. 8, recante «Abrogazione dell’art. 9 della legge regionale 3 agosto 2006, n. 25 (Principi e organizzazione del servizio sanitario regionale)».

La legge consta di un solo articolo il quale, in conformità al titolo, dispone l’abrogazione dell’art. 9 della legge regionale 3 agosto 2006, n. 25.

La norma abrogata — come integrata dall’art. 3 della legge regionale 12 dicembre 2006, n. 35 -recava procedure propedeutiche alla nomina dei direttori sanitari e amministrativi delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale.

Più in dettaglio, l’art. 9 della legge regionale n. 25/2006 prevedeva l’istituzione, presso l’Assessorato alle politiche della salute, degli Albi regionali degli aspiranti alla nomina a direttore amministrativo e direttore sanitario delle Aziende sanitarie e degli IRCCS: la Giunta regionale avrebbe dovuto disciplinare, con apposito atto, le modalità dei bandi per l’iscrizione agli Albi, le modalità di presentazione delle domande e i requisiti previsti, assicurando altresì l’aggiornamento annuale degli Albi stessi; i direttori generali, dal canto loro, avrebbero provveduto alla nomina dei direttori amministrativi e sanitari scegliendo fra gli iscritti agli Albi.

L’abrogazione, tout court, della disposizione regionale previgente determina un evidente vuoto normativo non essendo indicata — né essendo possibile individuare altrimenti — la disciplina alla quale si dovrà d’ora in avanti fare riferimento per le nomine in parola: e risulta perciò costituzionalmente illegittima nella misura in cui si pone in contrasto sia con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute — con violazione, quindi, dell’art. 117, comma 3, Cost. — sia con il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 della Costituzione.

L’art. 1 nonché l’intera legge regionale vengono dunque impugnati con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata l’illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell’art. 117, comma 3, e dell’art. 3 della Carta fondamentale.

Come s’è anticipato in premessa, l’assenza di una disciplina regionale di riferimento per le nomine in questione, conseguente alla disposta abrogazione dell’art. 9 della legge regionale n. 25/2006 — e, segnatamente, la mancanza di albi od elenchi ai quali attingere — comporta il rischio che la nomina, da parte dei direttori generali delle aziende sanitarie regionali, dei direttori amministrativi e sanitari avvenga in spregio dei principi di trasparenza, efficienza ed economicità sottesi al sistema introdotto dall’art. 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 che, riformando pro-



fondamento, in attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera p) della legge 7 agosto 2015, n. 124, l'intera materia della dirigenza sanitaria, ha stabilito che — analogamente a quanto previsto per la nomina, da parte del presidente della regione, del direttore generale — la nomina, da parte di questi, del direttore amministrativo, del direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, del direttore dei servizi socio sanitari, abbia luogo «attingendo obbligatoriamente agli elenchi regionali di idonei, anche di altre regioni, appositamente costituiti, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio, effettuati da una commissione» regionale all'uopo nominata.

La *ratio* di tale disciplina risiede nell'esigenza di garantire che la nomina dei vertici delle aziende sanitarie avvenga in maniera imparziale e trasparente — in piena coerenza con gli ormai consolidati orientamenti della giurisprudenza costituzionale in merito alla natura di tali incarichi — al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

E se è vero che l'art. 3 del decreto legislativo n. 171/2016 non è ancora applicabile — perché in sede di Conferenza Stato-Regioni non è stato ancora raggiunto un accordo in ordine ai requisiti che devono possedere coloro che aspirino all'incarico di direttore amministrativo o di direttore sanitario degli enti del Servizio sanitario —, è però altrettanto vero che lo stesso decreto legislativo delegato ha previsto — all'art. 5 — che, fino alla costituzione degli elenchi regionali previsti da quella disposizione, per il conferimento degli incarichi in parola e per la loro valutazione, si applichino, in via transitoria, le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del decreto; e che soltanto nel caso in cui non risulti costituito l'elenco regionale, sia possibile attingere, per il conferimento degli incarichi di direttore amministrativo, di direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, di direttore dei servizi socio-sanitari, agli elenchi costituiti da altre regioni.

Dal complesso delle richiamate disposizioni risulta perciò evidente che l'obbligatorio ricorso, da parte del direttore generale, agli elenchi regionali per il conferimento degli incarichi dirigenziali in questione osta a che la regione possa, nel caso in cui detti elenchi siano — come nella fattispecie — già stati costituiti, procedere alla loro eliminazione: essendo il ricorso agli elenchi di altre regioni consentito — dall'art. 5, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo n. 171/2016 — soltanto nell'ipotesi in cui la regione non abbia già provveduto alla costituzione di un proprio elenco regionale.

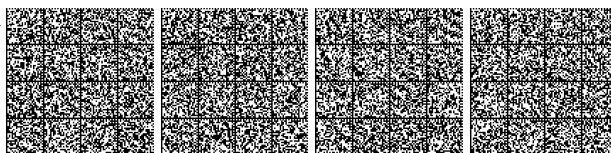
Tra l'altro, l'abrogazione della norma istitutiva degli Albi regionali degli idonei alla nomina a direttore amministrativo o sanitario contrasta pure con atti amministrativi in precedenza adottati dalla stessa Regione, in particolare con la deliberazione con la quale la stessa Giunta regionale pugliese, approvando l'avviso pubblico per l'aggiornamento degli Albi in questione, aveva stabilito che «gli Albi regionali degli idonei alla nomina di direttore amministrativo e di direttore sanitario approvati a conclusione del procedimento avviato con l'avviso di cui all'Allegato A) resteranno in vigore fino alla costituzione degli elenchi regionali di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 171/2016» (così, con enfasi aggiunta, la delibera di Giunta n. 35 del 12 gennaio 2018, consultabile sul sito istituzionale della Regione).

In definitiva, la disponibilità, nella Regione Puglia, di un elenco regionale degli idonei alla nomina a direttore amministrativo o a direttore sanitario delle aziende sanitarie e degli IRCCS ne impediva la soppressione: in questo senso, la norma e la legge regionale qui impugnate rappresentano un vero e proprio arretramento rispetto a quelle garanzie di trasparenza e di imparzialità che il legislatore statale ha inteso assicurare con la riforma della dirigenza sanitaria e che, a ben vedere, la stessa norma regionale, ora inopinatamente abrogata, già offriva.

Per effetto della disposta abrogazione, la scelta e la nomina del direttore amministrativo o del direttore sanitario degli enti del Servizio sanitario regionale possono invece ora essere operate, da parte del direttore generale — nell'esercizio del potere al medesimo attribuito dall'art. 3, comma 1-*quinquies*, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 —, a proprio esclusivo libito, al di fuori e a prescindere da qualsiasi procedura intesa alla previa verifica dell'idoneità dei nominandi.

La norma e la legge che, abrogando la disposizione che prevedeva procedure propedeutiche alla nomina dei direttori amministrativi e sanitari delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale, ha soppresso gli Albi regionali degli idonei all'uopo istituiti sono perciò costituzionalmente illegittime, per un verso, perché, consentendo di procedere alla nomina senza una previa verifica di idoneità dei nominandi, contrastano con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di dirigenza sanitaria — la quale, come da ultimo ricordato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 251/2016, è direttamente riconducibile alla «tutela della salute» —, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.; e, per un altro, perché, disponendo la soppressione di strumenti di verifica — gli albi degli idonei — già esistenti nell'ordinamento regionale, sono irragionevoli, e quindi lesive dell'art. 3 della Carta.

Si rammenta infatti che secondo il consolidato orientamento di codesta ecc.ma Corte sono da riferirsi alla materia concorrente della «tutela della salute» le disposizioni statali dettate in tema di *governance* delle aziende sanitarie le quali si pongono appunto come principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione (v., *ex multis*, le sentenze numeri 422 del 2006 e 295 del 2009).



Ed invero, per quanto specificamente riguarda la dirigenza sanitaria, trattandosi di materia rientrante nella competenza concorrente, spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali: e tra questi devono annoverarsi quelli dettati con riferimento alle modalità ed ai requisiti di accesso, i quali si collocano in una prospettiva di miglioramento del «rendimento» del servizio offerto e, dunque, di garanzia, oltre che del buon andamento dell'amministrazione, anche della qualità dell'attività assistenziale erogata e del buon funzionamento dei servizi assistenziali e sanitari quali definiti nel quadro della programmazione regionale.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 1 nonché l'intera legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 8, pubblicata nel B.U.R. n. 36 del 1° aprile 2019, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 20 maggio 2019.

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

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 20 maggio 2019, della determinazione di impugnare l'art. 1 nonché l'intera legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 8, pubblicata nel B.U.R. n. 36 del 1° aprile 2019, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 36 del 1° aprile 2019.

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

Roma, 29 maggio 2019

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI

19C00187

N. 67

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 giugno 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Previsioni di modifica alla legge di stabilità regionale 2019/2021 - Possibilità, nell'anno 2019, per gli enti locali di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzione ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità.

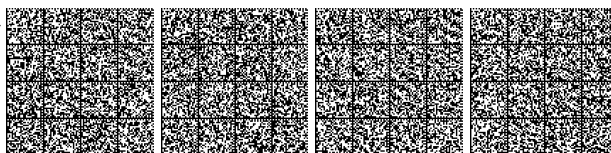
Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni di modifica della legge di stabilità regionale 2018/2020 - Procedure selettive interne - Modifica dell'efficacia temporale della disciplina inerente alla progressione verticale del personale dipendente.

– Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1 (“Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti”), artt. 1, comma 4, e 2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80188230587) presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Valle d'Aosta, in persona del presidente della regione *pro tempore*, domiciliato per la carica presso il Palazzo regionale in Piazza Deffeyes, 1 - 11100 Aosta;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale del 27 marzo 2019, n. 1 recante modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021) pubblicata sul BUR n. 15 2 aprile 2019, come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 30 maggio 2019.



In data 2 aprile 2019 è stata pubblicata sul B.U.R. n. 15 della Regione Valle d'Aosta, la legge regionale del 29 marzo 2019 n. 1 intitolata Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti.

L'art. 1, comma 4 della predetta legge dispone quanto segue:

«Art. 1 (Modificazioni all'art. 6 della legge regionale 24 dicembre 2018, 12).

[...].

“5-bis. Per l'anno 2019, gli enti locali possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità.”».

L'art. 2 dispone poi quanto segue:

«Art. 2 (Contribuzione facoltativa a favore della previdenza complementare).

1. Ai consiglieri regionali eletti a decorrere dalla XV legislatura che ne facciano richiesta è trattenuto, a titolo di contribuzione previdenziale, un importo pari all'8,80 per cento dell'indennità di carica di cui all'art. 2, comma 1, della l.r. n. 33/1995, da versare a sostegno della rispettiva previdenza complementare indicata dal Consigliere unitamente alla contribuzione a carico del Consiglio regionale, fissata nella misura del 24,20 per cento.

2. Il versamento della contribuzione di cui al comma 1 non è effettuato nel caso in cui il Consigliere sia titolare di pensione diretta.

3. La contribuzione a carico del Consiglio regionale di cui al comma 1 è versata per un periodo massimo di 15 anni, tenuto conto anche degli anni di mandato esercitati dal Consigliere antecedentemente alla XV legislatura.».

Il Presidente del Consiglio ritiene che le disposizioni contenute negli articoli 1, comma 4 e 2 della legge siano illegittime per contrasto con diverse disposizioni costituzionali (indicate in relazione a ciascun articolo impugnato); pertanto propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

L'art. 1, comma 4, nell'inserire il comma 5-bis all'art. 6 della l.r. n. 12/2018, attribuisce agli enti locali la facoltà, per il 2019, di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 70% della media della spesa sostenuta nel triennio 2007-2009 per le medesime finalità.

Ebbene la predetta disposizione contrasta con varie disposizioni normative statali.

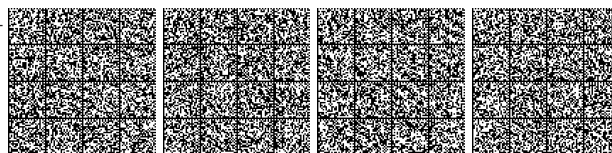
In primo luogo ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 5, comma 1, lettera a) e 22, comma 8, del decreto legislativo n. 75/2017, che hanno introdotto il comma 5-bis all'art. 7, del decreto legislativo n. 165/2001, è stato fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, a decorrere dal 1° luglio 2019.

Inoltre, la disposizione non è in linea con la disciplina posta dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, che, anche dopo la modifica ex art. 1, comma 147, della legge n. 228/2012, limita la possibilità per la pubblica amministrazione di ricorrere ai contratti di collaborazione, e ciò al fine di scongiurare alla radice il rischio di ricorso abuso alle collaborazioni esterne pur in presenza di un elevato numero di dipendenti pubblici (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 43/2016).

La disposizione regionale, pertanto, contrasta con la riserva esclusiva posta a favore del legislatore statale, dall'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione in materia di ordinamento civile.

Tale conclusione non potrebbe essere superata invocando la potestà legislativa regionale sull'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione (art. 2, Statuto speciale) o quella di integrare e attuare le leggi della Repubblica (successivo art. 3).

Ed in effetti — malgrado alcune risalenti contrarie pronunce del giudice del merito (ad esempio la sentenza dell'11 settembre 2005 del tribunale di Aosta che aveva affermato la competenza regionale in materia di personale degli enti locali sulla base della ritenuta esistenza di una riserva ai sensi dell'art. 73 del decreto legislativo n. 29/1993 (ora art. 70, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001 cit.) — la Corte costituzionale ha ormai chiarito da tempo che il rapporto di impiego alle dipendenze di regioni ed enti locali, in quanto privatizzato ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è pur sempre retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro (Corte cost. sentenza n. 95 del 21 marzo 2007). Ne consegue che la legge statale, in tutti i casi in cui intervenga a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite gravante anche sui rapporti di impiego dei dipendenti delle regioni a statuto speciale e, dunque, sulla relativa competenza residuale regionale in materia, e ciò per «l'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» (sentenze n. 234 e 106 del 2005; n. 282 del 2004).



Inoltre, l'art. 9, comma 28 del decreto-legge n. 78/2010 prevede in generale un limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 e all'ultimo capoverso, solo per le amministrazioni che nel 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, consente di computare il limite in parola (del 50%) con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

Al riguardo, da un'interrogazione dei dati relativi al costo per lavoro flessibile sostenuto dalla regione Valle d'Aosta nel 2009, non risulta che la stessa ricada nella possibilità prevista dall'ultimo capoverso dell'art. 9, comma 28 del decreto-legge n. 78/2010, dal momento che la Regione risulta aver sostenuto tali tipologie di spesa, il che impedisce di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 9, comma 28 citato.

Dunque l'applicazione della disposizione regionale in esame comporterebbe maggiori oneri dato che, dai calcoli effettuati sui dati estrapolati dal conto annuale, il 70% della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 risulta maggiore rispetto al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009.

Giova ribadire che le disposizioni di cui all'art. 9, comma 28 del decreto-legge n. 78/2010 costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, cui la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

Ciò posto, si ritiene che la disposizione regionale in esame si ponga anche in contrasto con la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, conclusione non contraddetta dalla sentenza della Corte n. 260/2013.

L'art. 2 della legge in parola dispone modificazioni all'art. 5-bis della legge regionale 22 dicembre 2017, n. 21, in materia di procedure selettive interne, prevedendo, in particolare, la sostituzione — nella rubrica e nel comma 1 dello stesso art. 5-bis — delle parole «per il triennio 2018/2020» con le seguenti: «per il triennio 2019/2021».

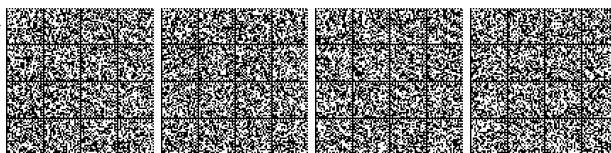
Tale modifica ha l'effetto di determinare la proroga di un anno della disciplina relativa alle progressioni verticali prevista dall'art. 22, comma 15, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che prevede che «Per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'art. 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore».

Il sopra riportato art. 22, comma 15, introduce una particolare ipotesi di progressione verticale (per un tempo delimitato: il triennio 2018/2020), che costituisce una deroga rispetto alla disciplina ordinaria prevista dall'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo il quale: «(...) Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore».

In sintesi, «l'art. 22 (rubricato: Disposizioni di coordinamento e transitorie), comma 15 del decreto di riforma del pubblico impiego (Decreto Madia) reintroduce, in buona sostanza, ancorché per un periodo limitato, le progressioni verticali, attraverso la previsione di concorsi interamente riservati al personale interno, così come previsto dalla previgente normativa (ante Riforma Brunetta), piuttosto che mediante riserva di posti in concorsi pubblici» (cfr. Corte conti, Sez. contr., delib. 23 marzo 2018, n. 42).

Orbene, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che, in materia di pubblico impiego, «gli interventi legislativi che (...) dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere» devono essere ricondotti alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Nel caso di specie, l'art. 2 della legge regionale in oggetto contiene un'estensione dell'efficacia temporale della disciplina contenuta nell'art. 22, comma 15, del decreto legislativo n. 75 del 2017, incompatibile con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, dal momento che prevede, per l'anno 2021, una disciplina delle progressioni di carriera del personale dipendente (nella specie, le c.d. progressioni verticali tra le aree mediante concorsi interamente riservati) difformi da quelle previste dal legislatore nazionale.



Inoltre la disposizione in esame, nel contemplare un'ultrattività, per il solo territorio regionale, della disciplina derogatoria delle previsioni di cui all'art. 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, contenuta nell'art. 22, comma 15, del decreto legislativo n. 75 del 2017 finisce per introdurre una disciplina di favore per il personale della sola Regione Valle d'Aosta, incompatibile sia con l'art. 3 della Costituzione, sia con gli articoli 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Carta fondamentale.

Infatti, poiché la disciplina speciale contenuta nel prefato art. 22, comma 15, nel perseguire l'obiettivo di valorizzare le professionalità interne alle pubbliche amministrazioni, realizza (sia in ragione della sua temporaneità, sia in considerazione del numero limitato di posti destinato ai concorsi cd. riservati) un ragionevole bilanciamento tra i principi di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, quello secondo cui «tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» di cui all'art. 51, primo comma, della Costituzione e quelli di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione e di accesso al pubblico impiego mediante concorso di cui all'art. 97 della Costituzione, non sembra possibile dubitare del fatto che esso debba essere qualificato come «principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» cui deve uniformarsi la Regione nell'esercizio della potestà legislativa nelle materie di cui all'art. 2 della legge costituzionale n. 4 del 1948.

Sebbene in passato il giudice delle leggi abbia ritenuto ammissibili procedure integralmente riservate (così sentenze n. 228 del 1997, n. 477 del 1995 e ordinanza n. 517 del 2002), comunque sempre in considerazione della specificità delle fattispecie che di volta in volta venivano in rilievo (ed esigendo, inoltre, che le stesse fossero coerenti con il principio del buon andamento dell'amministrazione), la più recente giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come sia necessario, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (così la sentenza n. 363 del 2006; nonché, più di recente, la sentenza n. 215 del 2009) (cfr. Corte costituzionale, 17 marzo 2010, n. 100).

Per quanto precede, le disposizioni regionali contenute all'art. 1, comma 4 ed all'art. 2, oltre ai parametri costituzionali citati, eccedono dalla competenza legislativa esclusiva della Regione di cui all'art. 2 dello Statuto della Valle d'Aosta (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

Per i motivi esposti le norme regionali sopra indicate devono essere impugnati dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 1, comma 4 ed 2 della legge regionale n. 1 del 27 marzo 2019, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 6 settembre 2018.

Roma, 31 maggio 2019

L'Avvocato dello Stato: DE SOCIO

19C00188

MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-030) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

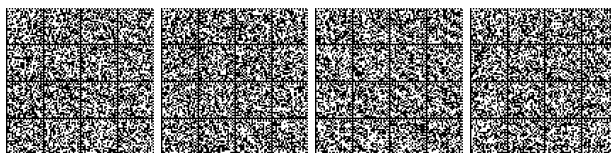
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 8,00

