

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 18

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 aprile 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **70.** Sentenza 9 marzo - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione - Norma di interpretazione autentica di precedente legge regionale - Carattere innovativo della norma impugnata - Irragionevolezza e violazione dei principi fondamentali in materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione - Sostituzione di norma di interpretazione autentica, in realtà innovativa, dichiarata costituzionalmente illegittima, con altra di identico tenore, valida pro futuro - Successiva introduzione di nuovo parametro interposto - Conseguente violazione dei principi fondamentali in materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale a decorrere dell'entrata in vigore della norma interposta.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione - Abrogazione di norma regionale di interpretazione autentica successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio di buon andamento e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, artt. 7 e 8; legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma. Pag. 1

N. **71.** Sentenza 12 febbraio - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Usi civici - Norme della Regione Calabria - Diritti di uso civico insistenti su aree di sviluppo industriale successivamente individuate - Prevista cessazione e sclassificazione - Violazione della tutela paesistico-ambientale e della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 53
- Costituzione, artt. 3, 9, 42 e 117, secondo comma, lettera l). Pag. 14

N. **72.** Sentenza 26 febbraio - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale - Limitazione a particolari categorie di persone non autosufficienti - Termine di decorrenza delle relative quote di compartecipazione regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale - Illegittimità costituzionale.

- Legge Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera m). Pag. 22



N. 73. Sentenza 7 - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza del vizio parziale di mente di cui all'art. 89 cod. pen. sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale parziale.

– Codice penale, art. 69, quarto comma.

– Costituzione, artt. 3, 27, primo e terzo comma, e 32. Pag. 28

N. 74. Sentenza 7 - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Misure alternative alla detenzione - Semilibertà "surrogatoria" dell'affidamento in prova - Applicazione provvisoria, in quanto compatibile, da parte del magistrato di sorveglianza in caso di pena detentiva, anche residua, non superiore a quattro anni - Omessa previsione - Violazione dei principi di uguaglianza e di finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 50, comma 6.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma. Pag. 36

N. 75. Sentenza 7 - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Estinzione del reato a seguito di esito positivo della messa alla prova - Procedimento di applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo davanti al prefetto - Verifica della sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione indicata, anziché restituzione all'avente diritto - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.

– Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 224-ter, comma 6.

– Costituzione, art. 3. Pag. 43

N. 76. Sentenza 25 febbraio - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Subentro delle Regioni nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane - Riassegnazione delle relative risorse - Omessa previsione - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale, dell'autonomia finanziaria e di spesa e dell'equilibrio di bilancio, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Completa compensazione a favore delle Regioni del minor gettito IRAP conseguente alla modifica della base imponibile - Omessa previsione - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria e di spesa e dell'equilibrio di bilancio, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

– Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 833, 835 e 841; e art. 3, in combinato disposto con la Tabella 2, Missione 2, Programma 3.

– Costituzione, artt. 117, 119, primo e quarto comma, e 120, secondo comma, ultimo periodo. Pag. 49



N. 77. Sentenza 25 febbraio - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche - Assunzioni autorizzate con decreto ministeriale - Reclutamento semplificato - Utilizzazione e proroga delle graduatorie a regime - Abrogazione della facoltà, per le amministrazioni, di limitare il numero degli eventuali idonei - Applicazione alle procedure concorsuali per l'assunzione del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020 - Ricorso in via cautelativa della Regione autonoma Valle d'Aosta - Denunciata invasione della competenza statutaria regionale, nonché delle previsioni statutarie a tutela del bilinguismo e dei principi di ragionevolezza, economicità e buon andamento - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 300 e da 360 a 365; decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 9-bis, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 5, 97 e 117, secondo, terzo e quarto comma, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e 120; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, lettera l), 4 e 38.

Pag. 58

N. 78. Sentenza 9 marzo - 24 aprile 2020

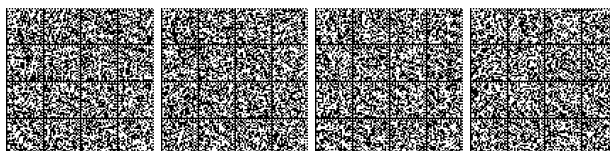
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Misure in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali - Mancato rispetto dei termini di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale - Obbligo, per le Regioni e le Province autonome, di integrare i contratti dei direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo ai fini del riconoscimento di una quota dell'indennità di risultato non inferiore al 30 per cento - Ricorso della Regione Lazio e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Denunciata violazione dei principi di differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e dell'autonomia statutaria, con particolare riferimento alla tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Misure in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali - Mancato rispetto dei termini di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale - Obbligo, per le Regioni e le Province autonome, di integrare i contratti dei direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo ai fini del riconoscimento di una quota dell'indennità di risultato non inferiore al 30 per cento - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata irragionevolezza, difetto di proporzionalità, nonché violazione dei principi di buon andamento e dell'autonomia regionale finanziaria - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Misure in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale - Applicazione delle misure adottate - Trasmissione, da parte delle Regioni, di una relazione al Tavolo di verifica per gli adempimenti regionali, anche ai fini e per gli effetti dell'erogazione della quota di finanziamento del Servizio sanitario regionale - Previsione che le Regioni speciali e le Province autonome relazionano al suddetto Tavolo sullo stato di applicazione delle suddette misure - Ricorso della Regione Lazio e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Denunciata irragionevolezza, difetto di proporzionalità, nonché violazione dei principi di buon andamento, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, dell'autonomia finanziaria regionale e dell'autonomia statutaria, con particolare riferimento alla tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Misure in tema di ritardo di pagamento nelle transazioni commerciali delle pubbliche amministrazioni diverse da quelle dello Stato che adottano la contabilità finanziaria - Obbligo, in caso di ritardo nell'esercizio precedente, di accantonare in bilancio un "fondo di garanzia debiti commerciali", graduato in percentuale crescente in relazione all'entità del ritardo e riferito allo stanziamento della spesa



prevista per acquisto di beni e servizi - Divieto di disporre sul fondo impegni e pagamenti - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di proporzionalità della sanzione, compressione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale, nonché dei principi di buon andamento dell'amministrazione e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 857, 859, 862, 863, 865 e 866.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e 120, secondo comma; statuto della Regione Siciliana, artt. 20 e 36; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, numero 7); 8, numero 1); 9, numero 10); 16, 79 e Titoli II e VI.....

Pag. 65

N. **79.** Sentenza 10 marzo - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Difficoltà economica del debitore - Casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento - Inadempimento residuo limitato al pagamento delle spese processuali e ogni altra ipotesi in cui, al momento della decisione, la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto dell'entità del debito residuo, e avuto riguardo alle condizioni delle parti, determini un sacrificio sproporzionato dell'interesse abitativo del conduttore - Omessa previsione - Denunciata violazione dei doveri di solidarietà, nonché dei principi di ragionevolezza e del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 55.
- Costituzione, artt. 2, 3, secondo comma, e 111.....

Pag. 88

N. **80.** Sentenza 11 marzo - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Decreto di ammissione - Revoca - Impugnazione - Giudice competente - Capo dell'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato anche nel caso sia un giudice collegiale - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di buona amministrazione - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 170; decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 15.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Pag. 95

N. **81.** Ordinanza 8 - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida -- Divieto di rilascio ai condannati per reati in materia di stupefacenti - Denunciata irragionevolezza e violazione della libertà di circolazione - Censure identiche ad altre già dichiarate non fondate - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 120, comma 1, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 16.

Pag. 103

N. **82.** Ordinanza 7 - 24 aprile 2020

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse da un senatore per le quali è pendente processo penale - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione promosso dalla Corte d'appello di Brescia - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Ammissibilità del ricorso.



- Deliberazione del Senato della Repubblica del 10 gennaio 2017.
- Costituzione, art. 68, primo comma..... Pag. 105

- N. **83.** Ordinanza 7 - 24 aprile 2020
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale contenuto nella sentenza n. 16 del 2020 - Correzione...... Pag. 108

- N. **84.** Ordinanza 24 marzo - 24 aprile 2020
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Procedimento civile - Esecuzione immobiliare - Pignoramento di beni immobili di ente privato disposto dal Tribunale della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione - Sopravvenuta confisca, disposta in conseguenza dell'accertamento di responsabilità amministrativa dipendente da reato del medesimo ente privato - Successivo avviso di vendita dell'Agenzia del demanio-direzione generale della Liguria, all'esito dell'incidente di esecuzione - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione - Inammissibilità del conflitto.
 - Avviso di vendita dell'Agenzia del demanio-direzione regionale Liguria, del 29 luglio 2019, prot. n. 7068.
 - Costituzione, artt. 3, 24, e 111..... Pag. 109

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **37.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Ambiente - Norme della Regione Toscana - Disciplina del circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero - Previsione che il Comune e il soggetto gestore dell'autodromo, mediante convenzione, concordano le misure finalizzate a implementare la sicurezza degli impianti, a garantire le cautele tecniche necessarie al rispetto delle limitazioni imposte dalla normativa vigente, nonché a implementare il sistema di monitoraggio acustico - Individuazione del periodo temporale (duecentottanta giorni annui di attività continuativa) entro il quale è possibile la concessione, da parte del Comune territorialmente competente, di eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore - Esclusione dell'esercizio di attività motoristica nelle fasce orarie comprese tra le ore ventidue e le ore sette.
 - Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), art. 3, commi 2, 3 e 4 (*recte*: art. 3, nella parte in cui inserisce l'art. 8-*bis*, commi 2, 3 e 4, della legge regionale 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore)). Pag. 113

- N. **38.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario - Previsione della figura professionale di autista con attestato di soccorritore - Individuazione dei livelli di formazione "base" e "avanzato" e delle correlate competenze.
 - Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario), artt. 2, comma 2; e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4. Pag. 116



- n. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 aprile 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Modifiche della legge regionale n. 10 del 2011 recante norme sull'attività edilizia - Previsione che è consentito il recupero ai fini residenziali dei sottotetti esistenti alla data del 31 dicembre 2019 - Condizioni - Abrogazione delle parole "per i fabbricati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge" - Possibilità del recupero anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Modifiche delle leggi regionali n. 16 del 2009 e n. 49 del 2012 - Rimborso degli oneri di urbanizzazione - Prevista copertura nell'ambito delle risorse stanziato sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 della Missione 1, Programma 04, Titolo 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Previsione che, nelle more dell'approvazione dei bilanci degli enti ed organismi strumentali, si applichi l'esercizio provvisorio.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Interventi in materia di polizia locale - Attuazione - Previsto rifinanziamento della medesima, per gli anni 2020, 2021 e 2022, per euro 80.000,00 per ciascuna annualità - Allocazione delle relative risorse nel Titolo 1, Missione 03, Programma 01 su un capitolo di nuova istituzione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Approvazione dei rendiconti degli enti ed organismi strumentali - Previsioni sulla predisposizione, approvazione e termine di invio nonché sulle conseguenze derivanti da eventuali inadempimenti.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Fondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei "Paesi Dipinti" e "Paese Affrescato"- Prevista costituzione di un fondo straordinario per gli anni 2020 di euro 50.000,00, 2021 di euro 50.000,00 e 2022 di euro 50.000,00 per sostenere finanziariamente le manifestazioni e gli eventi culturali laboratoristi - Copertura finanziaria degli oneri con apposito stanziamento nello stato di previsione della spesa per gli anni 2020, 2021, 2022 nel Titolo 01, Missione 05, Programma 02, su apposito capitolo di nuova istituzione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Prevista possibilità di beneficiare dei finanziamenti relativi agli interventi previsti dalla normativa, per le associazioni operanti nel territorio regionale e attive da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo iscritte nel registro regionale - Istituzione presso la Giunta regionale della Consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo di cui fanno parte, tra gli altri, due rappresentanti delle associazioni su menzionate.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori - Prevista esclusione dai benefici abitativi e di sostegno economico per i soggetti condannati con sentenza passata in giudicato per reati contro la persona.

- Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3 ("Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)", artt. 10, commi 1, lettere *a*), *b*) e *c*), 3 e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25 [, comma 4]; 40, commi 5, lettera *d*), e 6, lettera *e*); e 42, comma 4. . .



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 70

Sentenza 9 marzo - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione - Norma di interpretazione autentica di precedente legge regionale - Carattere innovativo della norma impugnata - Irragionevolezza e violazione dei principi fondamentali in materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione - Sostituzione di norma di interpretazione autentica, in realtà innovativa, dichiarata costituzionalmente illegittima, con altra di identico tenore, valida pro futuro - Successiva introduzione di nuovo parametro interposto - Conseguente violazione dei principi fondamentali in materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale a decorrere dell'entrata in vigore della norma interposta.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione - Abrogazione di norma regionale di interpretazione autentica successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio di buon andamento e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, artt. 7 e 8; legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

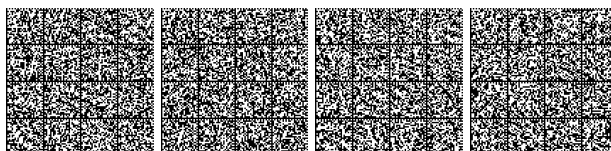
Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)», e degli artt. 7 e 8 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a soste-



gno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 15 febbraio e il 30 maggio 2019, depositati in cancelleria il 20 febbraio e il 3 giugno 2019, iscritti, rispettivamente, ai numeri 27 e 63 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 16 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2020, il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

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

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 15 febbraio 2019 e depositato il successivo 20 febbraio, iscritto al n. 27 del reg. ric. 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)», per violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo comma, della Costituzione, anche in relazione agli artt. 36 e 37 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (d'ora in avanti anche: t.u. edilizia), e all'art. 5, comma 10, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante «Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia» (da ora in poi anche: «decreto sviluppo»), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

1.1.- L'impugnato art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018, rubricato «Norma interpretativa del comma 1 dell'articolo 4 della l.r. 14/2009», prevede che «il comma 1 dell'articolo 4 della l.r. 14/2009 deve essere interpretato nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza, alle condizioni di cui all'articolo 5, comma 3, della medesima l.r. 14/2009 e qualora insista in zona dotata delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali».

2.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la menzionata disposizione, lungi dall'individuare una mera interpretazione dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), presenterebbe «aspetti del tutto innovativi rispetto a quella che intende interpretare». La previgente disposizione regionale ha consentito «interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali o misti con realizzazione di un aumento di volumetria sino al 35 per cento di quella legittimamente esistente alla data di entrata in vigore della presente legge da destinare, per la complessiva volumetria risultante a seguito dell'intervento, ai medesimi usi preesistenti legittimi o legittimati, ovvero residenziale, e/o a usi strettamente connessi con le residenze, ovvero ad altri usi consentiti dallo strumento urbanistico». A seguito della novella legislativa, disposta dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018, simili interventi possono essere realizzati «anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza».

2.1.- Tale disposizione non avrebbe assegnato alla norma oggetto di interpretazione autentica un significato in quest'ultima già contenuto, desumibile da una delle possibili letture del testo originario, né avrebbe chiarito una oggettiva incertezza del quadro normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto; la norma censurata avrebbe piuttosto legittimato «deroghe volumetriche ad interventi di ristrutturazione su edifici, oltre i limiti consentiti dalla originaria disciplina regionale del 2009».

2.2.- La disciplina impugnata violerebbe, dunque, l'art. 3 Cost. e il principio di ragionevolezza, il quale ridonderebbe nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, pregiudicando la tutela dell'affidamento, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (viene citata la sentenza n. 271 del 2011); nel caso di specie, l'irragionevolezza si dovrebbe desumere anche dalla constatazione che la norma censurata introduce innovazioni «destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini di



logica continuità con il quadro generale di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere» (così la sentenza n. 73 del 2017, citata dalla difesa statale).

2.3.- Secondo la difesa dello Stato, la norma regionale impugnata avrebbe un «indubbio carattere innovativo, con efficacia retroattiva», consentendo la «regolarizzazione ex post di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo [...] ad una surrettizia ipotesi di sanatoria straordinaria che esula dalle competenze regionali».

A risultare pregiudicate, inoltre, sarebbero le posizioni soggettive di potenziali controinteressati «che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle rispettive condotte», come peraltro riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 209 del 2010 e n. 73 del 2017).

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene altresì che vi sarebbe la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., posto che, alla luce della disciplina impugnata, le amministrazioni comunali non sarebbero in grado di individuare «ciò che è stato realizzato [...] nei periodi intercorrenti» tra la prima e la seconda normativa, oggi censurata.

4.- Infine, l'Avvocatura dello Stato ritiene violato l'art. 117, terzo comma, Cost., e la competenza concorrente in materia di «governo del territorio». In particolare, vi sarebbe un evidente contrasto tra la norma impugnata e gli artt. 36 e 37, comma 4, del t.u. edilizia, che esprimono un principio fondamentale nella materia citata, richiedendo la cosiddetta doppia conformità, e cioè la conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici sia al momento della realizzazione dell'opera sia al momento della presentazione della domanda.

La portata retroattiva della disposizione regionale impugnata finirebbe infatti per sanare ex post vizi sostanziali di interventi che, al momento della loro realizzazione, non erano conformi alle prescrizioni urbanistiche all'epoca vigenti. La sanatoria per il mancato rispetto della doppia conformità, continua la difesa dello Stato, è ammissibile solo per vizi formali, per interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso, ovvero in assenza o difformità dalla denuncia di inizio attività (DIA) o dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

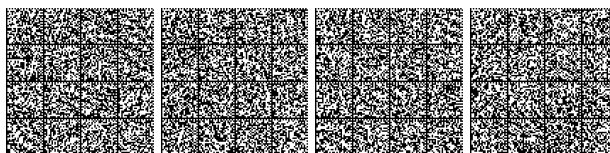
4.1.- Inoltre, la norma oggetto di impugnazione si porrebbe in contrasto con l'art. 5, comma 10, del «decreto sviluppo», che esclude interventi edilizi in deroga riferiti «ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

5.- Il 13 marzo 2019 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, ritenendo il ricorso inammissibile e, in subordine, infondato.

5.1.- Ad avviso della Regione resistente, le censure sarebbero inammissibili perché prive di «qualunque motivazione specifica»: non emergerebbero adeguatamente i profili di contrasto con i parametri costituzionali ed interposti evocati. La «carezza di collegamento» tra le argomentazioni svolte e il parametro non consentirebbe di verificare la compatibilità costituzionale delle disposizioni impuginate. Tale assunto varrebbe soprattutto per l'evocata violazione dell'art. 5, comma 10, del «decreto sviluppo», in relazione al quale non sarebbe «neppur minimamente accennato» il tenore dell'asserita violazione costituzionale. In relazione a questo specifico aspetto, la questione sarebbe comunque infondata «per inconferenza dei parametri interposti» (viene citata la sentenza di questa Corte n. 298 del 2013).

5.2.- Quanto al merito delle censure prospettate, la disposizione impugnata contribuirebbe a dare «piena e completa attuazione» all'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, «finalizzata al rilancio dell'economia mediante il sostegno all'attività edilizia e al miglioramento della qualità architettonica, energetica e ambientale del patrimonio edilizio esistente, in coerenza con le norme di tutela del patrimonio ambientale, culturale e paesaggistico della Regione nonché di difesa del suolo, prevenzione del rischio sismico e accessibilità degli edifici» (legge reg. Puglia n. 14 del 2009). La norma censurata disciplinerebbe gli interventi di demolizione e ricostruzione «con premio volumetrico sino al 35%», di cui all'art. 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, relativi «alla ristrutturazione edilizia o alla nuova costruzione», da eseguire in deroga alla pianificazione urbanistica locale.

La disposizione non avrebbe dunque carattere innovativo, attenendo a interventi edilizi di nuova costruzione «realizzati con diversa configurazione plano-volumetrica o con diverse dislocazioni ma pur sempre all'interno dell'area di pertinenza». Sarebbero comunque rispettati i limiti stabiliti dall'art. 4, commi 3 e 3-bis, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009. In base alla prima disposizione, «[g]li interventi di ricostruzione devono essere realizzati nel rispetto delle altezze massime e delle distanze minime previste dagli strumenti urbanistici. È consentito il mantenimento dei distacchi, degli arretramenti e degli allineamenti dei manufatti preesistenti limitatamente alla sagoma preesistente. In mancanza di specifica previsione in detti strumenti, e nel caso di ricostruzione di edifici all'interno della sagoma planimetrica dell'esistente, le volumetrie complessive ricostruite sono consentite nel rispetto delle altezze massime della strumentazione urbanistica comunale vigente e delle distanze minime previste dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da



osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici a della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765)»; in virtù della seconda prescrizione, invece, «per gli interventi di ricostruzione di cui al comma 3, da realizzare su aree per le quali lo strumento urbanistico prescrive una altezza massima inferiore a quelle ammesse per le aree confinanti aventi diversa destinazione urbanistica è consentito utilizzare il maggiore valore delle altezze massime tra quelle previste per le aree contermini a quella di pertinenza dell'edificio da demolire e ricostruire».

In tal senso, la norma censurata sarebbe «il normale ed ovvio effetto» di un consentito aumento fino al 35 per cento della volumetria preesistente, non potendo comportare deroghe o varianti agli strumenti urbanistici al di fuori dei limiti imposti dalla legge reg. Puglia n. 14 del 2009. La stessa disposizione impugnata richiamerebbe il necessario rispetto dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

5.3.- Alla luce di tali premesse, la Regione resistente insiste sulla natura meramente interpretativa della disposizione censurata, chiamata a cristallizzare un significato in essa già contenuto, «riconoscibile come una delle sue varianti di senso» (vengono richiamate, *ex plurimis*, le sentenze n. 73 del 2017 e n. 170 del 2008). La norma censurata si riferisce, infatti, ad interventi che, «al momento della loro realizzazione, dovevano obbligatoriamente essere legittimi e giammai in contrasto con lo strumento urbanistico comunale, se non nei limiti in cui ciò fosse già espressamente consentito dalla l.r. n.14/2009».

Risulterebbe così «scongiurato il rischio, paventato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che la disposizione incriminata comporti la regolarizzazione *ex post* di interventi eseguiti illegittimamente o abusivamente, per essere in contrasto con la normazione urbanistica vigente».

Non vi sarebbe quindi alcuna violazione del parametro interposto statale e anzi il richiamo al criterio della cosiddetta «doppia conformità urbanistica» di cui agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia «sarebbe totalmente inconferente, erroneo ed infondato».

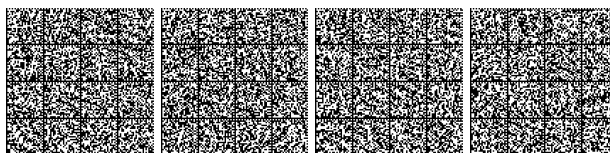
5.4.- Anche laddove fosse attribuita alla norma impugnata portata innovativa, la sua retroattività non violerebbe il principio di ragionevolezza, posto che le innovazioni non ampliavano le facoltà in deroga agli strumenti urbanistici. In tal senso, il Governo non si sarebbe attenuto a una interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione, impugnando sulla base di un presupposto interpretativo erroneo.

5.5.- Priva di pregio, inoltre, sarebbe l'asserita lesione dell'art. 97 Cost: la doglianza relativa alle paventate «difficoltà applicative», conseguenza del succedersi di varie modifiche della norma interpretata (modifiche mai impuginate), sarebbe estranea al *thema decidendum*, trattandosi di questione «che attiene alla fase applicativa della legge regionale». La difesa statale avrebbe omesso «strumentalmente di considerare che sarà l'attività interpretativa svolta dagli operatori del diritto in senso lato, dalle amministrazioni ed, in ultima analisi, dagli organi giurisdizionali, cui compete la funzione di definitiva qualificazione giuridica delle fattispecie, degli atti e dei rapporti, ad affrontare e risolvere la variegata casistica a verificarsi, e che [...] accompagna sempre l'applicazione di ogni fonte normativa di qualunque grado».

5.6.- Infine, la Regione resistente ricorda che in data 28 marzo 2019, il Consiglio regionale ha approvato la legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)», che ha abrogato la norma interpretativa impugnata, inserendo il comma 5-ter all'art. 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, in forza del quale «gli interventi edilizi di [...] ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, possono essere realizzati anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza, alle condizioni di cui all'articolo 5, comma 3, della presente legge e qualora insistano in zona dotata delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali».

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 30 maggio 2019 e depositato il successivo 3 giugno, iscritto al n. 63 del reg. ric. 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, per violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo comma, Cost., anche in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia, all'art. 5, comma 10, del «decreto sviluppo», e all'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici», convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55.

6.1.- L'art. 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019 ha disposto l'abrogazione dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018, impugnato con ricorso n. 27 del 2019, mentre l'art. 7 ha inserito un comma 5-ter nel corpo dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009. Tale disposizione prevede che «[a]ll'articolo 4 della legge regionale 30 luglio 2009,



n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), dopo il comma 5-*bis* è aggiunto il seguente:

“5-*ter*. Gli interventi edilizi di ricostruzione previsti dal comma 1, da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, possono essere realizzati anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza, alle condizioni di cui all'articolo 5, comma 3, e qualora insistano in zona dotate delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali.”».

Il ricorrente evidenzia che il legislatore regionale avrebbe sì abrogato, per mezzo dell'art. 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, la norma di interpretazione autentica introdotta dalla menzionata legge reg. Puglia n. 59 del 2018, ma, per mezzo dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, avrebbe inserito stabilmente una norma dall'analogo contenuto nella disciplina regionale relativa al cosiddetto “piano casa”, di cui alla legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

6.2.- L'abrogazione realizzata dall'art. 8 sarebbe dunque sostanzialmente priva di pratici effetti, non ricorrendo, nel caso di specie, gli estremi per una dichiarazione della cessazione della materia del contendere. Ricordato come, per costante giurisprudenza costituzionale, la cessazione della materia del contendere possa essere pronunciata solo in caso di mancata applicazione medio tempore della disciplina abrogata, e comunque laddove lo *ius superveniens* abbia portata soddisfacente delle pretese del ricorrente, la difesa dello Stato ritiene che sia insussistente la prima delle condizioni appena citate, posto che il legislatore regionale, tramite l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, avrebbe fatto salvi gli effetti della norma impugnata con il ricorso n. 27 del 2019. In questa prospettiva, il combinato disposto degli artt. 7 e 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, lungi dal soddisfare l'interesse del ricorrente, avrebbe reiterato le violazioni della Costituzione imputate alla disposizione precedentemente impugnata.

6.3.- La legge reg. Puglia n. 14 del 2009, nella versione precedente alle modifiche apportate dalla disposizione oggetto dell'odierna impugnazione, e come interpretata dall'art. 2 della legge Reg. Puglia n. 59 del 2018, avrebbe dettato norme di carattere straordinario, con le quali sono stati consentiti interventi edilizi anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti. In particolare, il previgente art. 4, comma 1, della legge regionale appena menzionata, risultava così formulato: «[a]l fine di migliorare la qualità del patrimonio edilizio esistente, sono ammessi interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali o misti con realizzazione di un aumento di volumetria sino al 35 per cento di quella legittimamente esistente alla data di entrata in vigore della presente legge da destinare, per la complessiva volumetria risultante a seguito dell'intervento, ai medesimi usi preesistenti legittimi o legittimati, ovvero residenziale, e/o a usi strettamente connessi con le residenze, ovvero ad altri usi consentiti dallo strumento urbanistico. A seguito degli interventi previsti dal presente articolo, gli edifici non residenziali non possono essere destinati a uso residenziale qualora ricadano all'interno delle zone territoriali omogenee E) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968».

Con la modifica apportata dall'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, il legislatore regionale avrebbe sostanzialmente ampliato la portata oggettiva della disposizione, «legittimando deroghe volumetriche ad interventi di ristrutturazione su edifici, oltre i limiti consentiti d[a]ll'originaria disciplina regionale del 2009».

6.4.- L'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, reitererebbe, inoltre, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., già denunciata nel precedente ricorso con riferimento all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018, poiché le amministrazioni comunali non riuscirebbero a verificare caso per caso e distinguere ciò che è stato realizzato nei periodi intercorrenti tra le modifiche medesime.

6.5.- Infine, ad avviso della difesa statale gli artt. 7 e 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019 si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Le disposizioni censurate non solo violerebbero i già menzionati artt. 36, 37 del t.u. edilizia (e la “doppia conformità” ivi prevista) e l'art. 5 del “decreto sviluppo”, ma violerebbero altresì l'art. 5, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 32 del 2019, come convertito. Tale disposizione ha inserito, infatti, un art. 2-*bis* al t.u. edilizia, il quale ora dispone che «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo».

7.- Il 28 giugno 2019 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, ritenendo il ricorso inammissibile e, in subordine, infondato.

Secondo la Regione resistente, non sarebbero stati specificati i termini della asserita violazione costituzionale, né sarebbero indicate le ragioni del *vulnus* di costituzionalità. A titolo esemplificativo, la difesa regionale richiama quanto asserito dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 5, comma 10, del “decreto sviluppo”, in relazione al quale non sarebbe «neppur minimamente» accennato il verso dell'asserito contrasto.



7.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero comunque infondate, avendo le disposizioni impugnate efficacia ex nunc, destinate perciò ad operare pro futuro e ad applicarsi agli interventi realizzati successivamente alla sua entrata in vigore. Con tale normativa, il legislatore regionale avrebbe rimosso «una potenziale incertezza giuridica» derivante dalla pendenza del precedente ricorso governativo, che avrebbe «messo in grave difficoltà gli uffici comunali nell'istruttoria delle pratiche edilizie». Sarebbe così stato eliminato il carattere interpretativo della precedente norma di cui all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018. L'abrogazione compiuta dall'art. 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019 e la norma contenuta nell'art. 7 della medesima legge regionale avrebbero escluso ogni possibile effetto retroattivo. In particolare, il tenore letterale di tale ultima disposizione avrebbe chiarito come questa si riferisca ad attività future ancora da eseguirsi, elidendo qualsiasi rapporto di continuità tra le due previsioni cosicché le «eventuali situazioni ed interventi realizzati medio tempore non potranno che trovare la loro definizione ad esito del giudizio di costituzionalità relativo alla norma interpretativa oggi abrogata».

7.2.- La Regione resistente contesta poi l'assunto della difesa statale secondo cui l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019 legittimerebbe deroghe volumetriche, in quanto «le possibilità di ampliamento delle volumetrie [...] esistenti sono rimaste limitate alla misura del 35%, [...] già prevista nella versione originaria della l.r. n.14/2009», posto che la disposizione impugnata consentirebbe «solo una diversa sistemazione plano-volumetrica di tali incrementi».

Non diversamente da quanto argomentato in risposta alle argomentazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, contenute nel reg. ric. n. 27 del 2019, la legislazione sul cosiddetto “piano casa”, «come posta dal legislatore statale, [...] [e] attuata da quello regionale», comporterebbe «ex se ed ab origine [...] la possibilità di prevedere e consentire interventi in deroga e in variante agli strumenti urbanistici vigenti». La Regione Puglia ribadisce che gli interventi di demolizione e ricostruzione con premio volumetrico sino al 35 per cento, disciplinati dall'art. 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, «pur non trovando riflesso nella previsione di una categoria *ad hoc* di interventi edilizi, fra quelle contemplate dall'art. 3 d.P.R. n. 380/2001», si configurerebbero «come una modalità di esecuzione ascrivibile più alla nuova costruzione prevista dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.P.R. n. 380/2001, che alla ristrutturazione edilizia»: non sarebbero dunque evocabili i limiti alla ristrutturazione edilizia richiamati dal legislatore statale, posto che si tratterebbe di una tipologia diversa di interventi.

7.3.- La difesa regionale ritiene, inoltre, che non vi sia alcun contrasto tra le disposizioni impugnate e l'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 32 del 2019, come convertito, il quale ha aggiunto l'art. 2-bis al t.u. edilizia. Tale disposizione, introdotta successivamente all'approvazione della legge regionale, «ha l'evidente finalità di far salve, in caso di interventi di demolizione e ricostruzione, le distanze legittimamente preesistenti che, in alcuni casi, potrebbero risultare inferiori ed in contrasto con le distanze legali prescritte dal d.m. n. 1444/1968 o dalla strumentazione urbanistica vigente; sicché in tali ipotesi il ridetto comma 1-ter dell'art. 2-bis del d.P.R. n. 380/2001 consente di mantenere le distanze preesistenti, ma prescrive che il volume, l'area di sedime e l'altezza massima del nuovo edificio coincidano con quelli dell'edificio demolito».

Tali prescrizioni statali sarebbero anzi, ad avviso della Regione, «radicalmente incompatibili con la premialità applicabile agli interventi prevista dalla normazione sul cosiddetto “piano casa”, e specificamente dall'art. 4 della l.r. n. 14/2009, che consiste proprio nell'aumento del 35% della volumetria legittimamente preesistente»; dovrebbe dunque concludersi «che la citata disposizione statale è norma di carattere generale destinata a regolamentare l'attività edilizia ordinaria, sia pure nell'ambito delle deroghe e della finalità di cui all'art. 2-bis d.P.R. n. 380/2001». Le disposizioni del cosiddetto “piano casa” avrebbero invece «carattere speciale ed eccezionale, oltre che derogatorio», tanto da non potere essere «interpretate sulla scorta del parametro di riferimento dell'invocato comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia».

A conforto della legittimità della scelta normativa compiuta, la Regione resistente cita la legge n. 55 del 2019, di conversione del d.l. n. 32 del 2019, che avrebbe introdotto una nuova disposizione «recante interpretazione autentica dell'art. 9 del d.m. n. 1444/1968, secondo cui i limiti di distanza ivi previsti si applicano esclusivamente ai fabbricati situati nelle zone C (“b-bis. Le disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3, dello stesso articolo 9”»)). Tale interpretazione autentica sarebbe finalizzata a facilitare gli interventi di rigenerazione urbana nelle zone omogenee diverse da quelle di tipologia C, rendendo ammissibile la ricostruzione edilizia con un differente assetto plano-volumetrico rispetto all'edificato preesistente.

7.4.- Infine, anche a volere attribuire al plesso normativo impugnato (artt. 7 e 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, nonché art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018) una efficacia retroattiva, la difesa regionale ritiene comunque che il significato di tale normativa sia comunque riconducibile alla formulazione originaria della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, limitandosi a precisare quanto già insito nel concetto di interventi edilizi di nuova costruzione e non innovando il contenuto precettivo della precedente legge. Vengono così ribadite le argomentazioni già spese con rife-



rimento alla disposizione oggetto della precedente impugnazione governativa (di cui al richiamato reg. ric. n. 27 del 2019), quanto alla necessità di una interpretazione conforme del plesso normativo censurato e alla mancata coerenza con il *thema decidendum* delle paventate «difformità applicative» ad opera delle amministrazioni locali.

8.- Nelle more dell'udienza, il 21 gennaio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato due memorie illustrative, la prima relativa all'impugnazione dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018, la seconda concernente il ricorso relativo agli artt. 7 e 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019.

8.1.- La difesa dello Stato ribadisce quanto sostenuto negli atti introduttivi, ed argomenta per la non fondatezza delle eccezioni di inammissibilità opposte dalla Regione resistente con riferimento all'evocazione dei parametri interposti. Ad avviso del ricorrente, infatti, la difesa regionale sarebbe occorsa in una «inversione del ragionamento», sicché, una volta «ristabiliti i passaggi argomentativi delle contestazioni della legittimità della norma», dovrebbe evidenziarsi «la corretta individuazione delle disposizioni di legge primaria» individuate quale parametro.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)».

Il ricorrente ha impugnato la predetta disposizione per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, anche in relazione agli artt. 36 e 37 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (da ora in poi anche: t.u. edilizia), e all'art. 5, comma 10, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante «Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia» (da ora in avanti anche: «decreto sviluppo»), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Tale disposizione introduce una norma definita di «interpretazione autentica», con la quale il legislatore pugliese si propone l'obbiettivo di interpretare l'art. 4, comma 1, della menzionata legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

Con autonomo e distinto ricorso, di qualche mese successivo al precedente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)».

Il ricorrente ha impugnato dette disposizioni per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., anche in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia, all'art. 5, comma 10, del «decreto sviluppo», e all'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici», convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55.

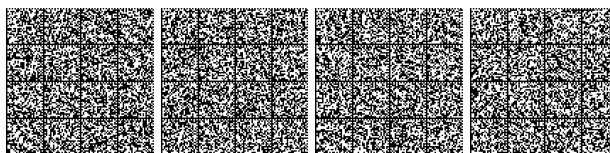
La nuova legge regionale procede alla abrogazione della predetta norma di interpretazione autentica (art. 8) e ne trasfonde il contenuto in una nuova disposizione, non più interpretativa (art. 7).

2.- I ricorsi propongono questioni simili nell'oggetto e nei parametri evocati. Possono essere quindi riuniti e trattati congiuntamente, al fine di essere decisi con una unica pronuncia.

3.- In via preliminare, questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla duplice eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Puglia con riferimento a entrambe le impugnazioni.

3.1.- Ad avviso della difesa regionale, infatti, le censure sarebbero inammissibili perché entrambe prive di motivazione e di intrinseca coerenza, dato che gli argomenti spesi dalla Avvocatura generale dello Stato non si porrebbero in un rapporto di consequenzialità logica rispetto ai parametri evocati. La carenza argomentativa viene ulteriormente sostenuta con riferimento alla censura che evoca l'art. 5, comma 10, del «decreto sviluppo», in relazione al quale non sarebbe «neppur minimamente accennato» il tenore dell'asserita violazione costituzionale.

3.2.- Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate. I termini delle questioni sono, infatti, sufficientemente chiari ed omogenei, risultando esaustivamente evidenziati i profili che, a parere della difesa statale, renderebbero illegittime le disposizioni impugnate.



4.- Con il primo ricorso (reg. ric. n. 27 del 2019), come dianzi anticipato, lo Stato ha impugnato l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018, recante una norma di interpretazione autentica dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

Il legislatore regionale ha così stabilito che detta disposizione debba intendersi «nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza, alle condizioni di cui all'articolo 5, comma 3, della medesima l.r. 14/2009 e qualora insista in zona dotata delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali».

4.1.- Sostiene la difesa dello Stato che questa norma violerebbe l'art. 3 Cost. perché, lungi dall'individuare uno dei possibili significati desumibili dalla prescrizione interpretata, innoverebbe retroattivamente l'ordinamento regionale, così consentendo deroghe volumetriche, nell'ambito della ristrutturazione edilizia, oltre i limiti assentiti dalla originaria disciplina regionale del 2009. La disposizione censurata realizzerebbe, quindi, una nuova deroga *ex lege* agli strumenti urbanistici, ledendo il principio di ragionevolezza, coerenza e certezza del diritto, nonché il legittimo affidamento di terzi controinteressati agli ampliamenti volumetrici in deroga.

La previsione regionale lederebbe altresì il buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., posto che la sua efficacia retroattiva avrebbe l'effetto di «disorientare» le amministrazioni comunali, che non sarebbero in grado di individuare, al fine di un corretto esercizio delle proprie funzioni, gli ampliamenti realizzati nei periodi intercorrenti tra la prima e la seconda normativa.

Questa censura è strettamente collegata alla terza delle questioni, diretta a sostenere la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia. La retroattività della disposizione, infatti, porterebbe alla sanatoria di abusi sostanziali, così violando il principio fondamentale della "doppia conformità", principio in virtù del quale il manufatto edilizio deve risultare conforme sia alla disciplina urbanistica vigente quando è stato edificato, sia a quella vigente quando viene domandato l'accertamento di conformità.

4.2.- In via preliminare, va ricordato che la successiva legge reg. Puglia n. 5 del 2019, ha abrogato (art. 8) la disposizione impugnata, e introdotto un'altra dal medesimo tenore letterale di quella abrogata, ma con efficacia pro futuro (art. 7).

Tali articoli sono stati autonomamente impugnati dallo Stato con il successivo ricorso (reg. ric. n. 63 del 2019), anch'esso portato all'odierna attenzione di codesta Corte.

Questa autonoma impugnazione impedisce che, nel caso di specie, possa dichiararsi la cessazione della materia del contendere della questione relativa all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018. Per costante orientamento di questa Corte, la cessazione della materia del contendere è pronunciata qualora la modifica intervenuta in pendenza di giudizio abbia carattere satisfattivo delle pretese del ricorrente e la norma abrogata non abbia trovato medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 287 e n. 180 del 2019). Il successivo ricorso del Governo avverso la norma abrogatrice e l'ulteriore disposizione aggiunta nel corpo dell'art. 4 della legge reg. n. 14 del 2009 (rappresentata dall'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019) dimostrano la persistenza di un interesse a una pronuncia nel merito, come pure argomentato dallo stesso ricorrente nella successiva impugnazione.

Peraltro, il periodo di vigenza della norma retroattiva prima della sua abrogazione, per quanto limitato, non è tale da escludere in radice una sua qualche applicazione.

5.- Prima di entrare nel merito delle prospettate questioni di legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica, deve essere ricordato, a titolo di premessa, che detta previsione si preoccupa di interpretare una disposizione, contenuta nella legge reg. Puglia n. 14 del 2009, relativa agli ampliamenti volumetrici consentiti in caso di demolizione e ricostruzione di edifici preesistenti (cosiddetta ristrutturazione ricostruttiva).

5.1.- La legge appena menzionata è stata adottata dalla Regione Puglia in attuazione del cosiddetto "piano casa", misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

In particolare l'art. 11, comma 5, lettera *b*), prevedeva che detto piano potesse realizzarsi anche attraverso possibili «incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444».



Nel 2009, per dare attuazione a tale norma fece seguito l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, stipulata in data 1° aprile 2009, che ha consentito ai legislatori regionali, fra cui quello pugliese, aumenti volumetrici (pari al 20 per cento o al 35 per cento in caso di demolizione e ricostruzione) a fronte di un generale miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente.

5.2.- Per restare alla cosiddetta ristrutturazione ricostruttiva, che più da vicino interessa l'oggetto del presente giudizio, talune misure regionali adottate hanno realizzato una vera e propria disciplina derogatoria non perfettamente coerente rispetto al generale quadro normativo statale.

5.2.1.- A tale riguardo, deve essere ricordato come, in origine, l'art. 3, comma 1, lettera *d*), del t.u. edilizia dispone che, in caso di demolizione, la ricostruzione per essere tale e non essere considerata una nuova "costruzione" - che avrebbe in tal caso richiesto un apposito permesso di costruire, e non una mera segnalazione certificata di inizio attività (artt. 10 e 22 del t.u. edilizia) - doveva concludersi con la «fedele ricostruzione di un fabbricato identico», comportando dunque identità di sagoma, volume, area di sedime e caratteristiche dei materiali.

Il successivo decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301 (Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) ha modificato la definizione di "ricostruzione", eliminando sia lo specifico riferimento alla identità dell'area di sedime e alle caratteristiche dei materiali, sia il concetto di "fedele ricostruzione".

5.2.2.- In epoca successiva, nel 2011, con il comma 9 dell'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 (cosiddetto "decreto sviluppo"), il legislatore ha espressamente autorizzato le Regioni a introdurre normative che disciplinassero interventi di ristrutturazione ricostruttiva con ampliamenti volumetrici, concessi quale misura premiale per la razionalizzazione del patrimonio edilizio, eventualmente anche con «delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse». In tal modo, il legislatore nazionale ha ammesso deroghe all'identità di volumetria nell'ipotesi di ristrutturazioni realizzate con finalità di riqualificazione edilizia.

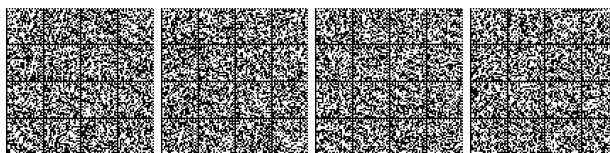
Simile possibilità è stata però esclusa, dallo stesso legislatore, per una particolare categoria di manufatti, e cioè per gli «edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta [...]» (art. 5, comma 10, del medesimo decreto).

5.2.3.- Nel 2013, il legislatore è nuovamente intervenuto sull'art. 3, comma 1, lettera *d*), del t.u. edilizia, con l'art. 30, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), cosiddetto "decreto del fare", convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha qualificato come "interventi di ristrutturazione edilizia" quelli di demolizione e ricostruzione «con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137] e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente».

Il legislatore statale ha dunque progressivamente allargato l'ambito degli interventi di ristrutturazione, consentendo di derogare all'identità di volumetria in caso di ricostruzioni volte alla riqualificazione edilizia e imponendo il rispetto della sagoma solo per immobili vincolati.

5.2.4.- Questa tendenza si è arrestata, nel 2019, con l'art. 5, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 32 del 2019 (cosiddetto decreto "sblocca cantieri"), che ha inserito il comma 1-ter all'art. 2-bis del t.u. edilizia, così imponendo, per la ristrutturazione ricostruttiva, il generalizzato limite volumetrico (a prescindere, dunque, dalla finalità di riqualificazione edilizia) e il vincolo dell'area di sedime: «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo».

Allo stato attuale, quindi, la ristrutturazione ricostruttiva, autorizzabile mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è ammissibile purché siano rispettati i volumi, l'area di sedime del manufatto originario e, per gli immobili vincolati, la sagoma. Al momento dell'adozione del "piano casa" da parte delle Regioni, invece, la normativa statale richiedeva, per la ristrutturazione ricostruttiva, il solo rispetto della volumetria e della sagoma, non l'identità di sedime, limiti da rispettare affinché la ristrutturazione non si traducesse in una nuova costruzione, diversamente regolata dalla legislazione nazionale di settore.



6.- Alla luce di tali premesse, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018 sono fondate per violazione degli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del decreto-legge n. 70 del 2011 (cosiddetto "decreto sviluppo").

7.- L'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, oggetto della norma interpretativa, aveva previsto (e prevede) che, «[a]l fine di migliorare la qualità del patrimonio edilizio esistente, sono ammessi interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali o misti con realizzazione di un aumento di volumetria sino al 35 per cento di quella legittimamente esistente alla data di entrata in vigore della presente legge da destinare, per la complessiva volumetria risultante a seguito dell'intervento, ai medesimi usi preesistenti legittimi o legittimati, ovvero residenziale, e/o a usi strettamente connessi con le residenze, ovvero ad altri usi consentiti dallo strumento urbanistico. A seguito degli interventi previsti dal presente articolo, gli edifici non residenziali non possono essere destinati a uso residenziale qualora ricadano all'interno delle zone territoriali omogenee E) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968». Il comma 3 del medesimo articolo si premura poi di specificare che «[g]li interventi di ricostruzione devono essere realizzati nel rispetto delle altezze massime e delle distanze minime previste dagli strumenti urbanistici. È consentito il mantenimento dei distacchi, degli arretramenti e degli allineamenti dei manufatti preesistenti limitatamente alla sagoma preesistente. In mancanza di specifica previsione in detti strumenti, e nel caso di ricostruzione di edifici all'interno della sagoma planimetrica dell'esistente, le volumetrie complessive ricostruite sono consentite nel rispetto delle altezze massime della strumentazione urbanistica comunale vigente e delle distanze minime previste dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (...)».

In tal senso l'aumento volumetrico, in caso di ricostruzione e demolizione, era (ed è) condizionato dalla legge regionale al rispetto delle altezze e delle distanze previste dagli strumenti urbanistici o, in mancanza, dall'art. 9 del decreto Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della l. 6 agosto 1967, n. 765), o comunque all'osservanza della sagoma dell'edificio preesistente rispetto ai distacchi, agli allineamenti e agli arretramenti.

7.1.- In simile contesto, qualche anno dopo, il legislatore pugliese, con la citata legge reg. Puglia n. 59 del 2018, ha inserito l'impugnata norma di interpretazione autentica, la quale ha disposto che il sopra menzionato art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 deve essere inteso nel senso che «l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza».

7.2.- La disposizione impugnata, come emerge dal confronto delle due prescrizioni, non ha una portata meramente interpretativa.

Questa Corte, con riferimento a una norma di altra Regione che interpretava la locuzione «edifici esistenti» nel senso di includervi «anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità» (così allargando, in via retroattiva, la platea dei manufatti beneficiari degli ampliamenti volumetrici previsti dal "piano casa"), ha ribadito la «sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica - retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso - e norme innovative con efficacia retroattiva» (sentenza n. 73 del 2017; nonché, da ultimo, sentenza n. 108 del 2019).

Al legislatore - anche regionale - «non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenza n. 73 del 2017).

7.2.1.- Questa Corte ha, peraltro, individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, relativi al «principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; [al]la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto; [al]la coerenza e [al]la certezza dell'ordinamento giuridico; [a]l rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 73 del 2013; *ex plurimis*, da ultimo anche sentenze n. 174 e n. 108 del 2019).

Questa Corte ha peraltro precisato che la qualifica di norma (meramente) interpretativa va ascritta solo a quelle disposizioni «che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o



di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore» (sentenza n. 73 del 2017).

La distinzione tra norme interpretative e disposizioni innovative rileva, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, perché «la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata» (sentenza n. 73 del 2017; *ex plurimis*, anche sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

7.3.- Alla luce di questi criteri si deve concludere che la specificazione contenuta nella disposizione impugnata è insuscettibile di essere ricompresa nell'originario contenuto dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

La norma regionale fa infatti riferimento a una «diversa sistemazione plano-volumetrica o a diverse dislocazioni del volume nell'area di pertinenza». Estende, quindi, in via retroattiva, l'oggetto della disposizione originaria: con riferimento alle «diverse dislocazioni», la disposizione censurata consente nuove e distinte costruzioni rispetto all'immobile originario, collocate in luogo diverso dal precedente ancorché nella medesima area di pertinenza.

È vero che, con l'art. 5, comma 9, del citato «decreto sviluppo», il legislatore nazionale ha consentito interventi di demolizione e ricostruzione anche con «delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse», ma tale fattispecie disciplina l'ipotesi affatto diversa del possibile trasferimento (cosiddetto decollo), nell'ambito delle scelte di pianificazione dell'ente locale, dei volumi da una determinata area del territorio ad altra zona che ammetta l'edificabilità. «Delocalizzazione», peraltro, che rimane preclusa agli «edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta» (art. 5, comma 10, del «decreto sviluppo»).

A tacere del fatto che la norma regionale fa retroagire al 2009 una possibilità prevista dalla disciplina statale solo nel 2011, la disposizione introdotta dalla Regione Puglia ha una portata diversa e più ampia rispetto alla disciplina dello Stato, la quale non ammette la «dislocazione» dei volumi, così come previsto da quest'ultima disposizione.

7.4.- A conclusioni analoghe può giungersi per l'ambiguo riferimento alle «diverse sistemazioni plano-volumetriche».

La norma regionale autorizza retroattivamente modifiche alla sagoma dell'edificio, da intendersi come «conformazione planivolumetrica della costruzione fuori terra nel suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali, nonché gli aggetti e gli sporti superiori a 1,50 m.»: così ai sensi dell'Allegato A, recante «Quadro delle definizioni uniformi» dello Schema di regolamento edilizio tipo, adottato a seguito di intesa in Conferenza unificata del 20 ottobre 2016.

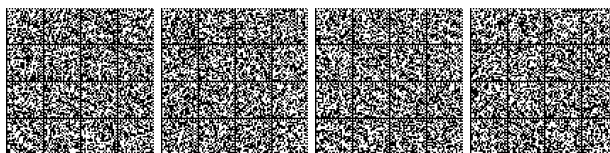
Il t.u. edilizia ha sempre richiesto, come si è visto *supra*, per gli interventi di demolizione e ricostruzione, il rispetto della sagoma dell'edificio preesistente (art. 3, comma 1, lettera *d*). Il vincolo della sagoma è stato attenuato solo nel 2013, quando l'art. 30, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 69 del 2013 ne ha disposto il rispetto solo per gli immobili vincolati ai sensi del cod. beni culturali.

Ne deriva che il significato dell'originaria disposizione regionale non poteva consentire ab origine una diversa sistemazione plano-volumetrica e conseguenti modifiche alla sagoma dell'edificio oltre a quelle ammissibili ai sensi e nei limiti della disciplina statale: la norma di interpretazione autentica ha lo scopo, dunque, di legittimare retroattivamente opere di ristrutturazione disallineate rispetto alla preesistente sagoma del manufatto.

7.5.- Non è discutibile, dunque, la portata innovativa della disposizione impugnata, la quale integra, non diversamente da quanto affermato dalla difesa dello Stato, una nuova deroga agli strumenti urbanistici, rendendo irragionevolmente legittime, in virtù della sua portata retroattiva, «condotte [...] non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento)», ma che tali «divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore», così realizzando una «surrettizia ipotesi di sanatoria» (sentenza n. 73 del 2017).

7.6.- L'irragionevolezza della disposizione censurata, con conseguente lesione dell'art. 3 Cost., si accompagna ad una contestuale violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del «decreto sviluppo». Gli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia esprimono, infatti, il principio fondamentale della cosiddetta doppia conformità edilizia, principio che richiede la coerenza del manufatto con la disciplina urbanistica sia quando è stato edificato, sia quando viene domandato l'accertamento di conformità.

Come questa Corte ha avuto modo di chiarire in più occasioni in tema di condono edilizio «straordinario», «[...] spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il



solo territorio regionale (sentenza n. 233 del 2015)» (sentenza n. 73 del 2017; nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 208 del 2019 e n. 68 del 2018).

7.7.- Le considerazioni appena compiute inducono a dichiarare assorbita la censura concernente la violazione dell'art. 97 Cost.

8.- Il Presidente del Consiglio ha poi impugnato, con autonomo ricorso, due disposizioni della legge reg. Puglia n. 5 del 2019: la prima (art. 8) ha abrogato la più volte menzionata norma di interpretazione autentica (art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018); la seconda (art. 7) ha inserito in pianta stabile, e con efficacia pro futuro, una prescrizione riproduttiva della abrogata norma regionale (asseritamente) interpretativa.

8.1.- Avverso tali norme la difesa statale ha reiterato, nella sostanza, le censure già proposte nei confronti della disposizione (asseritamente) interpretativa di cui all'art. 2 della citata legge regionale n. 59 del 2018.

Ad avviso della Avvocatura generale, l'inserimento in pianta stabile di una norma identica al contenuto precettivo dell'art. 2 della legge reg. n. 59 del 2018 avrebbe reso l'abrogazione di quest'ultima priva di qualsiasi effetto pratico, realizzando un continuum normativo che persisterebbe nelle violazioni degli artt. 3, 97, 117, comma terzo, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del "decreto sviluppo".

8.1.1.- Rispetto ai termini del precedente ricorso, vi è un profilo di novità, attinente all'asserita lesione dell'art. 2-bis, comma 1-ter, del t.u. edilizia (comma inserito, come si è visto, dall'art. 5, comma 1, lettera b, del d.l. n. 32 del 2019), il quale ora dispone che «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo», così collocandosi fra i principi fondamentali della materia «governo del territorio».

9.- La questione di legittimità costituzionale, concernente l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, promossa con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost, in relazione all'art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019, è fondata.

9.1.- In primo luogo, deve sottolinearsi che la norma statale evocata come parametro interposto, entrata in vigore quattro giorni dopo la impugnata disposizione regionale, assurge, come anticipato, al rango di principio fondamentale della materia.

In tale direzione, un indice significativo è offerto, anzitutto, dalla particolare sede normativa (il t.u. edilizia) prescelta dal legislatore per l'inserimento della nuova norma (avvenuto, come già detto, per mezzo dell'art. 5, comma 1, lettera b, del d.l. n. 32 del 2019).

Per costante giurisprudenza costituzionale, a prescindere dall'auto-qualificazione, certamente non vincolante per l'interpretazione di questa Corte, contenuta nell'art. 1, comma 1, del t.u. edilizia, in detto testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia, a sua volta riconducibile al governo del territorio.

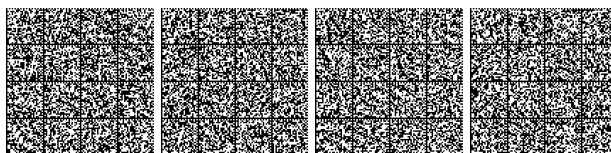
Molteplici sono le disposizioni del citato testo unico che questa Corte ha annoverato tra i principi fondamentali della suddetta materia (*ex plurimis*, sentenze n. 125 del 2017, n. 282 e n. 272 del 2016, e n. 259 del 2014).

Lo stesso art. 2-bis del t.u. edilizia, nel cui ambito si trova il menzionato comma 1-ter, è stato considerato principio fondamentale per ciò che concerne la vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968, derogabili solo a condizione che le eccezioni siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 86 del 2019), salvo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettera b-bis), del d.l. n. 32 del 2019.

9.2.- Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, le disposizioni del t.u. edilizia integrano «norme dalla diversa estensione, sorrette da rationes distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 125 del 2017).

Il comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia, nel disporre che «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo», detta evidentemente una regola unitaria, valevole sull'intero territorio nazionale, diretta da un lato a favorire la rigenerazione urbana e, dall'altro, a rispettare l'assetto urbanistico impedendo ulteriore consumo di suolo (come peraltro si trae dai lavori preparatori della legge di conversione dell'art. 5, comma 1, lettera b-bis, del d.l. n. 32 del 2019).

9.3.- Chiarita la portata del comma 1-ter, risulta evidente l'antinomia tra il suo tenore normativo e il disposto dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019.



Il comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia è infatti incompatibile con l'art. 7 della citata legge reg. Puglia n. 5 del 2019, che consente, in caso di demolizione e ricostruzione, un aumento volumetrico. Inoltre, il riferimento alla necessaria costruzione entro l'area di sedime - come definita dal sopra menzionato Allegato A dello Schema di regolamento edilizio tipo - impedisce le «diverse dislocazioni dei volumi» cui fa riferimento la norma regionale impugnata.

Non può sostenersi, come invece argomenta la difesa regionale, che l'intervenuta modifica normativa statale non incida sulla legislazione regionale attuativa del "piano casa", considerata disciplina speciale rispetto alla normativa generale prevista dal legislatore nazionale. Il nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia stabilisce che i limiti volumetrici e di sedime si applichino «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione», così esprimendo una *ratio* univoca, volta a superare tutte le disposizioni (anche regionali), in materia di SCIA, incompatibili con i nuovi vincoli.

L'intervenuta modifica del parametro interposto rappresentato dal nuovo principio fondamentale rende quindi costituzionalmente illegittima la norma impugnata, a partire dalla entrata in vigore della novella legislativa statale.

Inoltre, poiché la norma regionale impugnata è entrata in vigore il 16 aprile 2019 mentre la norma statale è entrata in vigore il 19 aprile 2019, la disposizione non può avere avuto applicazione per i pochi giorni precedenti, essendo stata vigente per un tempo incompatibile con il consolidarsi del titolo abilitativo (ai sensi dell'art. 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»).

Per tale ragione può considerarsi cessata la materia del contendere della questione relativa all'art. 7 impugnato, per l'arco temporale antecedente all'entrata in vigore del nuovo art. 2-bis, comma 1-ter, del t.u. edilizia.

9.4.- Sono assorbite le censure promosse per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011 (cosiddetto "decreto sviluppo").

9.5.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019 sono invece non fondate, data la natura meramente abrogativa della disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, a partire dalla data del 19 aprile 2019, dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)»;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, nell'arco temporale antecedente all'entrata in vigore dell'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici», convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso iscritto al n. 63 del reg. ric. 2019;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., anche in relazione agli artt. 36 e 37 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e



regolamentari in materia edilizia (Testo A)», all'art. 5, comma 10, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante «Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia», convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, e all'art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019, con il ricorso iscritto al n. 63 del reg. ric. 2019.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200070

n. 71

Sentenza 12 febbraio - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Usi civici - Norme della Regione Calabria - Diritti di uso civico insistenti su aree di sviluppo industriale successivamente individuate - Prevista cessazione e sclassificazione - Violazione della tutela paesistico-ambientale e della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 53
- Costituzione, artt. 3, 9, 42 e 117, secondo comma, lettera l).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002», promosso dalla Corte d'appello di Roma sezione specializzata degli usi civici nel procedimento vertente tra Lamezia Europa spa e il Comune di Maida e altra, con ordinanza del 15 febbraio 2019, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2019.



Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020 il Giudice relatore Aldo Carosi;
deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici, con ordinanza del 15 febbraio 2019, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002», per violazione degli artt. 3, 9, 42 e 117, secondo comma, lettera s), (*recte*: lettera l), della Costituzione.

Il giudice rimettente premette di essere investito del reclamo, ai sensi dell'art. 32 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), avverso la sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici della Calabria del 27 ottobre 2017, n. 5, che aveva dichiarato terre gravate da usi civici e appartenenti al demanio universale del Comune di Maida determinati fondi, individuati nel catasto terreni del Comune di Lamezia Terre, Località Sant'Eufemia.

Già in precedenza la medesima Corte d'appello si era occupata della qualitas di detti terreni, allorché, nell'esaminare un analogo reclamo, aveva rinviato la causa al giudice di primo grado affinché venisse disposto l'espletamento di un'ulteriore consulenza tecnica d'ufficio per accertare se i terreni in questione rientrassero o meno tra le aree di sviluppo industriale di cui all'art. 20 della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale), e se, comunque, fossero intervenuti atti di esproprio. Accertati sia l'appartenenza dei terreni alle aree di sviluppo industriale che il mancato esperimento delle procedure espropriative, il Commissario per la liquidazione degli usi civici della Calabria aveva pronunciato la predetta sentenza, oggetto di reclamo.

La disposizione censurata prevede che i diritti di uso civico, di cui all'art. 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), sono da ritenersi cessati quando insistano sulle aree di cui all'art. 20 della legge reg. Calabria n. 38 del 2001, vale a dire sulle aree di sviluppo industriale.

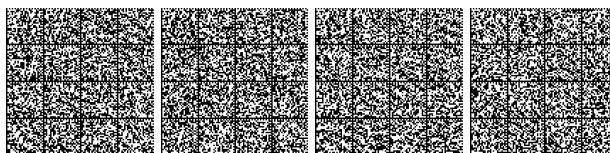
In punto di rilevanza, il giudice rimettente evidenzia che, essendo preclusa, alla luce del chiaro tenore letterale, una diversa interpretazione della disposizione in esame, dovrebbe dichiarare l'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e la conseguente estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa. Non sarebbero difatti necessari a tale fine né ulteriori atti amministrativi - quale l'espropriazione per pubblica utilità in favore dei Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale - diversamente da quanto ritenuto dal Commissario, né ulteriori accertamenti tecnici.

In punto di non manifesta infondatezza la Corte d'appello di Roma ritiene che la sottrazione e l'affrancamento di terreni gravati da usi civici potrebbero avvenire solo con le formalità e nei limiti previsti dalla legge n. 1766 del 1927 e dal R. decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno).

E infatti con il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), e con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), sarebbero state trasferite dallo Stato alle Regioni le sole funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici, in materia «agricoltura e foreste», ma non la stessa potestà di emanare norme unilaterali derogatorie di quelle statali, attraverso l'introduzione di nuove ipotesi di cessazione degli usi civici, non previste dalla normativa statale.

Dovrebbe, in definitiva, essere ribadita la spettanza alla competenza esclusiva statale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 178 e n. 113 del 2018) della «sclassificazione» demaniale dei beni di uso civico, con conseguente illegittimità delle disposizioni che prevedano decisioni unilaterali del legislatore regionale, suscettibili di pregiudicare la pianificazione concertata Stato-Regione in materia paesistico-ambientale.

L'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 sarebbe quindi in contrasto, innanzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera s) (*recte*: lettera l), Cost., in quanto il regime dominicale degli usi civici appartiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato. Esso sarebbe, inoltre, lesivo dei principi di ragionevolezza e di



eguaglianza espressi dall'art. 3 Cost., «stante l'esigenza di garantire l'interesse superprimario dello Stato-Amministrazione e dello Stato-Comunità nel conservare gli usi civici e l'integrità dello stato dei luoghi (qui trattasi di una striscia di terreno, limitrofa al mare) a fronte di irreversibili trasformazioni industriali del territorio che conseguirebbero alla unilaterale sdemanializzazione dell'area, a beneficio esclusivo dei meri detentori privati di aree civiche».

Sarebbe altresì violato l'art. 9 Cost., in considerazione del forte collegamento funzionale tra la tutela dell'ambiente da un lato e la pianificazione paesaggistica e territoriale dall'altro, esercitate di concerto da Stato e Regione, secondo quanto stabilito da questa Corte con la sentenza n. 210 del 2014, al fine di assicurare un impiego del bene a beneficio della collettività locale che ne rimane intestataria.

La cessazione degli usi civici attraverso la "sclassificazione" prevista dalla censurata legge calabrese colliderebbe, quindi, con la regola inderogabile che attribuisce alla collettività locale il potere di controllare lo stato dei luoghi e di verificare il fatto che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla originaria destinazione dei beni, suscettibile di cambiare solo per nuove finalità pubbliche, comunque di concerto tra Stato e Regione.

Infine, l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 contrasterebbe anche con l'art. 42 Cost., in quanto farebbe venire meno l'ordinario regime di proprietà e di «accessibilità diffusa dei beni gravati *ope legis* da usi civici».

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002», in riferimento agli artt. 3, 9, 42 e 117, secondo comma, lettera *s*) (*recte*: lettera *l*), della Costituzione.

L'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 prevede che i diritti di uso civico sono da ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge della Regione Calabria 1° agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), quando insistano sulle aree di sviluppo industriale, disciplinate dall'art. 20 della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale).

Secondo la rimettente, la norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) (*recte*: lettera *l*), Cost., in quanto il regime dominicale degli usi civici apparterrebbe alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Essa sarebbe inoltre lesiva dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza espressi dall'art. 3 Cost., «stante l'esigenza di garantire l'interesse superprimario dello Stato-Amministrazione e dello Stato-Comunità nel conservare gli usi civici e l'integrità dello stato dei luoghi (qui trattasi di una striscia di terreno, limitrofa al mare) a fronte di irreversibili trasformazioni industriali del territorio che conseguirebbero alla unilaterale sdemanializzazione dell'area, a beneficio esclusivo dei meri detentori privati di aree civiche».

Risulterebbe altresì violato l'art. 9 Cost. in considerazione del forte collegamento funzionale tra la tutela dell'ambiente e la pianificazione paesaggistica e territoriale, esercitate di concerto da Stato e Regione, secondo quanto stabilito da questa Corte con la sentenza n. 210 del 2014, al fine di assicurare un impiego del bene a beneficio della collettività locale che ne rimane intestataria e titolare. La cessazione degli usi civici attraverso la "sclassificazione" prevista dalla legge calabrese colliderebbe, infatti, con la regola inderogabile che attribuisce alla collettività locale il potere di controllare lo stato dei luoghi e di verificare il fatto che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi all'originaria destinazione dei beni, suscettibile di cambiare solo per nuove finalità pubbliche, comunque secondo determinazioni assunte di concerto da Stato e Regione.

Infine, l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 contrasterebbe anche con l'art. 42 Cost., in quanto farebbe venire meno l'ordinario regime di proprietà e di «accessibilità diffusa dei beni gravati *ope legis* da usi civici».

La sezione specializzata degli usi civici della Corte d'Appello di Roma - ritualmente adita in virtù dell'art. 32 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751) - deduce che la chiara e inequivocabile formulazione dell'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 - il quale dispone la cessazione degli usi civici quando questi insistono sulle terre destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale - non consente un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione. Da ciò deriverebbe che, una volta accertata l'appartenenza, attraverso l'espletata consulenza tecnica d'uf-



ficio, dei terreni in questione alle aree di sviluppo industriale, dovrebbe dichiararsi l'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e la conseguente estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa, come, appunto, previsto dalla legge regionale censurata. Diversamente da quanto ritenuto dal Commissario, non sarebbero necessari, al riguardo, né ulteriori atti amministrativi - quale l'espropriazione per pubblica utilità in favore dei Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale - né ulteriori accertamenti tecnici.

2.- In punto di rilevanza, la prospettazione del giudice rimettente deve essere condivisa, dal momento che la cessazione dell'uso civico - che la norma denunciata ricollega alla sola insistenza del bene sull'area ricompresa nel piano in questione - appare avere priorità logico-giuridica rispetto a un eventuale decreto d'esproprio. Quest'ultimo, infatti, secondo la consolidata giurisprudenza del giudice della nomofilachia sarebbe nullo perché in contrasto con la natura demaniale del bene (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 30 giugno 1999, n. 375).

3.- Le questioni sollevate dal giudice rimettente toccano temi di particolare complessità, investendo delicate questioni inerenti ai rapporti tra tutela paesistico-ambientale, gestione dell'assetto del territorio e diritti afferenti a particolari regimi di proprietà, disciplinati in relazione di specialità rispetto ai principi generali del codice civile.

Prima di esaminare il merito delle censure si rende pertanto opportuna una ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza in materia. Detta ricognizione può essere sintetizzata in una serie di considerazioni legate da un rapporto di interdipendenza e di pregiudizialità così articolato:

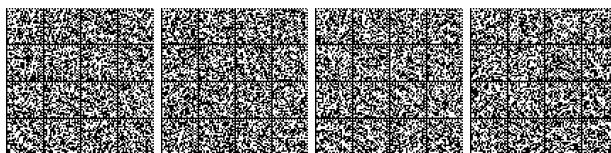
- a) rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici;
- b) regime e limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi;
- c) rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e soggetti titolari di quella urbanistica;
- d) caratteri delle tutele in questione in relazione alla natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio.

3.1.- Quanto al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici, è da sottolineare come questa Corte avesse definito, già in tempi risalenti, il sintagma "usi civici" come una «"espressione di comodo" [...] che comprende istituti e discipline varie dell'intero territorio [nazionale]» (sentenza n. 142 del 1972). Oggi sinonimo di tale espressione può essere considerato quello, ascrivibile alla dottrina contemporanea, di "assetto fondiari collettivi", cioè regimi di proprietà diversi da quella allodiale, aventi quale comun denominatore - all'interno di singole peculiarità generate dai diversi contesti storici - l'utilizzazione collettiva di alcuni beni immobili.

Tali beni, la cui rilevanza pubblicistica risale, nella maggior parte dei casi, a epoca anteriore all'unità d'Italia, sono stati rafforzati in tale carattere a partire dal 1985, quando furono inseriti tra le zone di particolare interesse paesistico-ambientale. Infatti, il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, aveva inserito nella disciplina paesistico-ambientale le situazioni dominicali rientranti nell'onnicomprendiva locuzione "usi civici". Questa Corte aveva individuato la *ratio* di tale evoluzione legislativa nel fatto che «l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che deve, pertanto, essere salvaguardato nella sua interezza (v., da ultimo, sentenza n. 247 del 1997 e ordinanze n. 68 e n. 158 del 1998), con il più ampio coinvolgimento di aree allo stato naturale o che hanno subito minori alterazioni, ad opera dell'uomo, rispetto alle destinazioni tradizionali, in modo da tutelarle, imponendo [...] non un divieto assoluto, ma una pianificazione e, per gli interventi innovativi, un regime di valutazione e autorizzazione rimessa alla autorità preposta al vincolo» (ordinanza n. 316 del 1998).

Ciò rispondeva - secondo questa Corte - a una scelta, tutt'altro che irrazionale, diretta a salvaguardare vaste porzioni di territorio, non solo secondo aspetti tipicamente paesistici ovvero secondo ubicazioni o aspetti morfologici, «ma anche secondo lo speciale regime giuridico: regime della loro appartenenza a determinati soggetti pubblici [...], caratterizzati da natura associativa e da gestione di domini collettivi e dall'amministrazione di terre demaniali di uso civico [...] con attività rivolta alla cura di interessi generali senza connotati imprenditoriali [... cosicché] le zone vincolate in ragione dell'appartenenza a università agrarie o dell'assoggettamento a usi civici comprendono vaste aree con destinazione a pascolo naturale o a bosco, o agricole tradizionali, e risalenti nel tempo nelle diverse regioni in relazione agli obblighi gravanti e alla particolare sensibilità alla conservazione da parte delle collettività o comunità interessate, in modo da consentire il mantenimento di una serie di porzioni omogenee del territorio, accomunate da speciale regime o partecipazione collettiva o comunitaria, e caratterizzate da una tendenza alla conservazione dell'ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell'uomo e della società in cui vive» (ordinanza n. 316 del 1998).

La competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nell'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002,



n. 137), «le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006): esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore [regionale]» (sentenza n. 210 del 2014).

Dunque, l'evoluzione dell'ordinamento giuridico in tema di assetti fondiari collettivi ha fatto sì che la tutela paesistico-ambientale abbia incorporato sia il regime giuridico degli stessi, sia i beni in quanto gestiti in conformità a siffatto regime.

In tale prospettiva questa Corte ha riconosciuto la legittimazione di alcuni utenti-condomini a rappresentare gli interessi alla conservazione del regime giuridico anche in opposizione all'ente esponenziale di tali patrimoni (sentenza n. 113 del 2018).

Si ebbe ad affermare in quell'occasione che gli stessi condomini hanno facoltà di promuovere provvedimenti petitori e possessori, *uti singuli et cives*, a beneficio della collettività cui appartengono, sicché, nell'ambito della più generale tutela paesistico-ambientale, «[l]a descritta situazione di diritto sostanziale comporta che l'eventuale esito positivo dell'azione vada a beneficio della generalità dei condomini» (sentenza n. 113 del 2018).

Tornando quindi al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e salvaguardia del regime dei beni d'uso civico, si può concludere che la prima incorpora ed è consustanziale alla seconda, sicché l'esercizio di quest'ultima deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale.

3.2.- Quanto al regime e ai limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi, è innanzitutto da verificare se sia esatto il richiamo del giudice *a quo* alla legge n. 1766 del 1927 quale norma interposta oppure se lo stesso avrebbe dovuto misurarsi anche con la recente legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), al fine di individuare il particolare regime civilistico dei beni di natura civica.

La prospettiva della rimettente deve essere condivisa, poiché la legge n. 168 del 2017, oltre che riferirsi ai soli domini collettivi, nulla modifica in ordine alle tipologie di sclassificazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regolamento attuativo approvato con R. decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno).

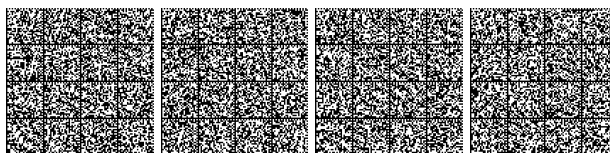
Infatti, la menzionata legge n. 168 del 2017 riguarda una particolare specie di assetti fondiari, quale quella dei domini collettivi, che non esaurisce certamente la variegata tipologia di beni che assumono indefettibile valenza pubblicistica, già riconosciuta in epoca risalente dalla giurisprudenza di questa Corte e della Corte di cassazione e notevolmente rafforzata dall'espresso richiamo del d.l. n. 312 del 1985, come convertito, prima, e, poi, dell'art. 142, comma 1, lettera *h*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Sull'inderogabile valenza pubblicistica del bene collettivo non incide certo la facoltà prevista dall'art. 1, comma 2, della legge n. 168 del 2017, per gli enti esponenziali delle collettività titolari di domini collettivi, di assumere personalità giuridica di diritto privato. È evidente che tale facoltà attiene unicamente alle modalità di gestione di tali beni, che può essere costituzionalmente legittima solo nel perimetro fissato dal particolare regime giuridico dell'assetto fondiario, dall'uso paesisticamente coerente dello stesso e dall'impossibilità di escludere da tale particolare *societas* il godimento del bene collettivo spettante a ciascun membro della collettività. E, quanto al particolare regime giuridico, è da sottolineare come, anche per i domini collettivi, l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 ribadisca che «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

3.3.- Quanto ai rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e i titolari di quella urbanistica è da escludere che «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione - sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva - e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia "agricoltura e foreste" di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018).

Peraltro, già l'ordinanza n. 316 del 1998 di questa Corte aveva chiarito inequivocabilmente che - nell'ambito della pianificazione del territorio - la valutazione dell'autorità preposta al vincolo è propedeutica alla pianificazione urbanistica.

In definitiva - quando si verte in tema di pianificazione paesistico-ambientale e dell'assetto del territorio - l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare.



3.4.- Con riguardo alla compatibilità delle tutele in questione con la natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio, è di palmare evidenza che esse non possono consistere in una mera conservazione statica, ma devono tener conto dell'evoluzione ecosistemica, di quella dell'economia agricola e delle nuove conoscenze nella materia ambientale, nell'agricoltura e nelle tecniche silvo-pastorali.

Con riguardo a tale problematica, si rinvia a quanto successivamente argomentato circa la natura dinamica della tutela degli assetti fondiari collettivi.

4.- Venendo al merito, le censure proposte dal giudice *a quo* sono fondate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.1.- Quanto all'art. 9 Cost., come già illustrato, l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 stabilisce la cessazione dei diritti di uso civico, quando questi insistano sulle aree e sui nuclei di sviluppo industriale individuati dai relativi piani regolatori, ai sensi dell'art. 20 della legge reg. Calabria n. 38 del 2001.

Non è qui in dubbio che il piano di sviluppo industriale - che si avvantaggerebbe dall'anomala estinzione prevista dalla disposizione censurata - si caratterizzi per effetti conformativi immediati nei confronti dei privati proprietari delle aree oggetto delle relative previsioni, potendo esso contenere prescrizioni immediatamente cogenti e vincoli preordinati all'espropriazione dei terreni, ove sia prevista la realizzazione di infrastrutture o di immobili industriali, dei quali comunque si ritenga necessaria l'apprensione coattiva. Così come non è in discussione che dall'adozione dei piani di tale natura derivi l'obbligo per i Comuni di applicare le misure di salvaguardia.

Quel che osta all'applicazione di tale schema normativo è la pregiudizialità della valutazione in ordine all'eventuale mutamento di destinazione dell'area agro-silvo-pastorale gravata da usi civici rispetto alla sua inclusione nel piano di sviluppo industriale. È stato già affermato che «per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela» (sentenza n. 210 del 2014).

Al riguardo, questa Corte ha successivamente ribadito «aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico. Il fatto che le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione» (sentenza n. 113 del 2018).

In definitiva - anche alla luce di quanto più ampiamente considerato al punto 3.3. - l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare.

4.2.- Con riguardo alla censura proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., occorre innanzitutto chiarire che l'indicazione della lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. quale parametro violato è riconducibile a un errore materiale e non incide sul *thema decidendum*, per la cui individuazione occorre far riferimento alla motivazione dell'atto di promovimento (*ex plurimis*, sentenze n. 122 e n. 97 del 2019), nel quale si fa menzione della lesione della materia «ordinamento civile».

Se è innegabile - come in precedenza ampiamente rammentato - che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile, deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta cessazione-estinzione, introduce, attraverso l'invasione della competenza statale, una non consentita compressione della proprietà collettiva.

Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018).



5.- Questa Corte non ignora il fenomeno dei reiterati interventi legislativi regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 178 e n. 113 del 2018; n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014) - analoghi a quello oggetto del presente giudizio - in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici.

Non di rado tali tentativi appaiono più o meno esplicitamente finalizzati a sistemare situazioni patrimoniali indefinite da lungo tempo, sfociando in un'indebita invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Peraltro assumono dimensioni palesemente sproporzionate anche quando riguardano la "regolarizzazione" di situazioni sostanzialmente marginali. Questo reiterarsi di tentativi di invasione della competenza legislativa statale finisce per coinvolgere in un defatigante contenzioso lo Stato, le Regioni, gli enti locali, le comunità territoriali e i giudici di merito.

Dette prassi legislative appaiono peraltro sproporzionate e contraddittorie, perché le esigenze a esse sottese trovano già risposta in procedimenti amministrativi di competenza regionale che si muovono nel perimetro delle deroghe ai principi generali di indisponibilità e inalienabilità, come fissato dalla legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione (r.d. n. 332 del 1928).

In proposito si è già avuto modo di sottolineare come la previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 non abbia più ragion d'essere alla luce dell'introduzione del vincolo paesistico-ambientale e delle mutate condizioni socio-economiche del Paese: «nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale - a sua volta - non è più funzionale agli scopi culturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale. Infatti, l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliorie culturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale. È stato in proposito affermato che "[l]a linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi - a differenza del passato - riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a ('terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente')» (sentenza n. 103 del 2017)» (sentenza n. 113 del 2018).

Venuta meno l'assegnazione a categoria, non sono stati però travolti gli istituti della verifica demaniale e della pianificazione (oggi quella paesistico-ambientale subentrata al piano agro-silvo-pastorale), i quali, alle molteplici funzioni di carattere generale, aggiungono anche quelle di presupposto necessario delle ipotesi di variazione del patrimonio civico. Queste ultime sono ben possibili, come detto, nel perimetro consentito dalla legge statale.

Le variazioni possono essere raggruppate - con riguardo agli istituti conosciuti dalla legge statale - in tre categorie: le prime comportano la trasformazione del bene da demanio ad allodio, come l'alienazione e la legittimazione; le seconde, come lo scorporo, lo scioglimento delle promiscuità e la stessa conciliazione, regolano la separazione delle utilità a vocazione pubblica da quelle da assegnare all'ordinario regime privatistico; la terza preserva la vocazione pubblicistica del bene in un diverso assetto funzionale, attraverso il mutamento di destinazione.

5.1.- L'alienazione riguarda - come stabilito dall'art. 39 del r.d. n. 332 del 1928 - quei fondi che per le loro esigue estensioni non sono indispensabili alla pianificazione agro-silvo-pastorale e non interrompono il demanio civico.

La legittimazione - come stabilito dall'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 - riguarda terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni e alle associazioni sulle quali siano intervenute occupazioni. Queste possono essere legittimate a condizione che l'occupante vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni del demanio civico; che l'occupazione duri almeno da dieci anni.

Si tratta di istituti tipizzati e conformati rigorosamente ai requisiti di legge che permeano i procedimenti amministrativi di cui costituiscono l'epilogo.

In ragione dell'intrinseca marginalità economica e paesistico-ambientale, detti procedimenti devono essere condotti con trasparenza e speditezza: speditezza in quanto, in una società caratterizzata dal dinamismo dei traffici giuridici, non sono ragionevoli complicazioni procedurali e indugi nell'attività istruttoria, che consiste prevalentemente in meri accertamenti di fatto; trasparenza come ostensibilità della sequenza procedimentale, affinché la veste marginale di tali variazioni non sia strumentalizzata per nascondere operazioni non consentite.



5.2. - Analoghe considerazioni riguardano i procedimenti finalizzati a sciogliere le promiscuità e a risolvere l'esercizio degli usi in re aliena. Nella legge n. 1766 del 1927, per questo tipo di situazioni soggettive, emerge una chiara considerazione degli interessi privati meritevoli di tutela attraverso procedimenti che sfociano in atti negoziali, quali l'affrancazione dell'uso (artt. 5 e 34) e la conciliazione (artt. 8 e 29).

Nel caso dell'uso civico in re aliena l'ordinamento appresta tali strumenti per consentire la stabilizzazione di situazioni di diritto singolare esercitate da lunghissimo tempo senza opposizione della comunità di riferimento (mancato esercizio dell'uso, godimento pieno del bene, in alcuni casi piccole costruzioni con formale licenza edilizia).

In fondo, la separazione della proprietà privata da un utile dominio, non esercitato da tempo immemorabile senza che detto mancato esercizio sia provocato nec vi, nec clam, risulta vantaggiosa per la stessa comunità titolare, che può ricavare, attraverso l'affrancazione o la conciliazione, un'indennità - che non ricomprende il valore delle opere realizzate secondo i canoni dell'art. 934 cod. civ., poiché, a differenza della fattispecie decisa dalla Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 16 febbraio 2018, n. 3873, il rapporto tra il proprietario e la comunità titolare dell'uso non è riconducibile alla disciplina del condominio - pari al pur modesto valore dell'uso non più esercitato. Peraltro, proprio il bilanciamento degli interessi pubblici e privati effettuato dal legislatore nel disciplinare l'affrancazione conduce a escludere che ciò possa comportare effetti ablativi sine causa nei confronti del proprietario.

Gli altri istituti, come lo scorporo e lo scioglimento delle promiscuità - ancorché collegati a situazioni ormai rare - meritano da parte delle amministrazioni competenti l'esercizio di una discrezionalità più complessa nella scelta di mantenere o risolvere la commistione tra proprietà privata e utile dominio della collettività poiché, in relazione a beni di notevole entità territoriale, ben potrebbe prevalere l'opzione di conservare il vincolo paesistico-ambientale sul patrimonio indiviso.

5.3.- Come detto, il mutamento di destinazione è caratterizzato dalla conservazione del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale. Tale possibilità è strettamente correlata alla natura dinamica dei vincoli che gravano sui patrimoni civici.

Infatti, la natura integrata e inscindibile del vincolo paesistico-ambientale con il regime dei beni civici comporta che la tutela non possa consistere in una conservazione statica, bensì in un regime di gestione che ne preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica in coerenza con l'evoluzione dell'economia agricola e di quella ambientale.

È stato già chiarito da questa Corte che il carattere fondamentale del mutamento di destinazione è la compatibilità «con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce “[...] che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]]. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime”» (sentenza n. 103 del 2017).

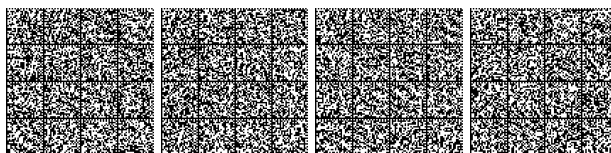
La norma richiamata evidenzia il principio di continuità della vocazione pubblica all'interno dell'istituto del mutamento di destinazione e dell'equilibrata composizione con le esigenze evolutive precedentemente descritte.

Di regola, come per tutte le variazioni del patrimonio di uso civico, vale anche nel caso di mutamento di destinazione il principio dell'onerosità del cambiamento che, tuttavia, può essere modulato diversamente in ragione del tempo e della difficoltà di reversibilità del bene verso l'originario assetto.

5.4.- Proprio l'onerosità delle trasformazioni, assunte nel rispetto del dettato legislativo, è in grado di salvaguardare il patrimonio d'uso civico nel suo complesso, poiché le riduzioni o modificazioni della sua consistenza possono ben essere compensate dall'acquisizione - con identico vincolo - di altre aree.

Infatti, la legislazione statale in materia, fin dalla legge n. 1766 del 1927, consente l'acquisizione di terre a vocazione collettiva, sulle quali viene a essere automaticamente impresso il vincolo della tutela paesistico-ambientale.

Sotto quest'ultimo profilo occorre, poi, considerare che la tutela paesistico-ambientale non è più una disciplina confinata nell'ambito nazionale; ciò soprattutto in considerazione della Convenzione europea del paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14, secondo cui il concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni. In questa prospettiva la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio. Da ciò consegue inevitabilmente il passaggio da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati, tra i quali, appunto, l'acquisizione e il recupero delle terre degradate.



È stato già affermato che tale fenomeno si inquadra 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» (sentenza n. 179 del 2019).

6.- In definitiva, la norma regionale censurata si pone in contrasto con il precetto di cui all'art. 9 Cost. e invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va, di conseguenza, dichiarata l'illegittimità.

Restano assorbite le ulteriori censure proposte dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200071

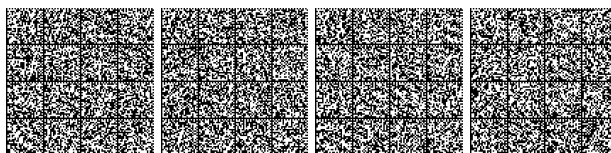
N. 72

Sentenza 26 febbraio - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale - Limitazione a particolari categorie di persone non autosufficienti - Termine di decorrenza delle relative quote di compartecipazione regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale - Illegittimità costituzionale.

- Legge Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera m).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, recante «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) - LEA sociosanitari - Quote di compartecipazione», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 maggio-4 giugno 2019, depositato in cancelleria il 5 giugno 2019, iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2020 il Giudice relatore Aldo Carosi;
udito l'avvocato dello Stato Giancarlo Pampanelli per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020.

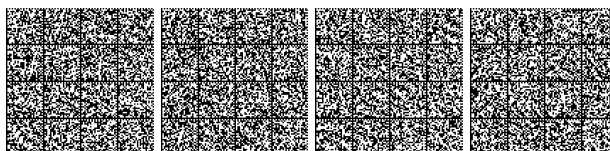
Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 65 del registro ricorsi del 2019, ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, recante «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) - LEA sociosanitari - Quote di compartecipazione», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 1, comma 554, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

1.1.- Espone il ricorrente che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 6 del 2019 dispone in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA) prevedendo che: «[a]l fine di recepire le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), viene approvato il prospetto, di seguito riportato, contenente il quadro dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) sociosanitari in riferimento alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali con le relative compartecipazioni».

In detto prospetto le prestazioni per i trattamenti residenziali e semiresidenziali sono limitate a particolari categorie di persone non autosufficienti: «anziani e soggetti affetti da demenza».

Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che: «[l]e quote di compartecipazione di cui innanzi, laddove difformi da quelle attuali, si applicano a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate: *a*) ai sensi del Reg. reg. 16 aprile 2015, n. 12 (Presidi territoriali di recupero e riabilitazione funzionale dei soggetti portatori di disabilità fisiche, psichiche, sensoriali o miste: fabbisogno, autorizzazione alla realizzazione, autorizzazione all'esercizio, accreditamento, requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici); *b*) ai sensi del regolamento regionale di cui all'articolo 29, comma 6, della legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-



sanitarie pubbliche e private); c) ai sensi del regolamento regionale di modifica del Reg. reg. 13 gennaio 2005, n. 3 (Requisiti per autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie) - sezione D.05».

1.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri i menzionati commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 6 del 2019 violerebbero la competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato dall'art. 117, comma 2, lettera m) Cost. in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Il ricorrente richiama il quadro normativo di riferimento e rammenta che l'art. 1, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 ha disposto che: «[i]l Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche individuate ai sensi del comma 3, e in coerenza con i principi e gli obiettivi indicati dagli articoli 1 e 2 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse. L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente».

Inoltre, il comma 7 del medesimo art. 1 ha stabilito, tra l'altro, che «[s]ono posti a carico del Servizio sanitario le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate».

Successivamente, con l'art. 1, comma 554, della legge n. 208 del 2015, è stato disposto che la definizione e l'aggiornamento dei LEA di cui al citato art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, «sono effettuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari». A tale previsione è stata data attuazione con il d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 30 (Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti) di tale decreto prevede - quali livelli essenziali di assistenza - i «trattamenti estensivi di cure e recupero funzionale» di norma non superiori a sessanta giorni (comma 1, lettera a) e i «trattamenti di lungoassistenza, recupero e mantenimento funzionale» (comma 1, lettera b).

2.- Tanto premesso, espone il ricorrente che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 6 del 2019, al fine di recepire le previsioni del citato d.P.C.m. 12 gennaio 2017, approva il prospetto contenente il quadro dei trattamenti sanitari che costituiscono i LEA sociosanitari per la cura delle persone non autosufficienti o con disabilità o con disturbi mentali, indicando anche la quota di compartecipazione della Regione alle spese per tali trattamenti.

Osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che detta disposizione regionale, pur essendo coerente, dal punto di vista dei trattamenti, con quelli previsti dal Capo IV del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, limiterebbe però, al primo riquadro del prospetto, i trattamenti residenziali e semiresidenziali in questione a particolari categorie di soggetti non autosufficienti: «anziani e soggetti affetti da demenza».

Tale limitazione, si prosegue, non troverebbe riscontro nell'art. 30 del citato d.P.C.m. Infatti, detta disposizione, avendo riguardo in particolare all'assistenza sociosanitaria, residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti, farebbe genericamente riferimento alla condizione di non autosufficienza dei soggetti assistiti, senza prevedere alcun vincolo di età o la ricorrenza di alcuna specifica patologia per l'erogazione dei menzionati trattamenti.

Pertanto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1, comma 1 della legge reg. Puglia n. 6 del 2019, limitando e circoscrivendo l'ambito dell'intervento assistenziale regionale a favore unicamente di particolari categorie di persone non autosufficienti («anziani e soggetti affetti da demenza»), contrasterebbe con quanto inderogabilmente disposto dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera m) Cost., competenza di cui sarebbe espressione e declinazione il menzionato d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 1, comma 2, della medesima legge reg. Puglia n. 6 del 2019 in riferimento ai medesimi parametri.



Esponde il ricorrente che detto comma prevede che le nuove quote di compartecipazione regionale ai menzionati trattamenti, stabilite dal comma 1, laddove difformi da quelle attuali, si applicano a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate.

Osserva in proposito il Presidente del Consiglio dei ministri che detta norma, oltre a mostrarsi eccessivamente generica, non individuando un termine certo a partire dal quale le quote di compartecipazione, stabilite a livello regionale, dovranno essere attuate, comporterebbe, di fatto, la mancata (temporanea) applicazione - ovvero il differimento dell'inizio dell'efficacia - dell'art. 30 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 che, nello stabilire le quote di compartecipazione del Servizio sanitario per i trattamenti in questione, ne prevederebbe al contrario l'entrata in vigore dal giorno successivo alla sua data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

La disposizione impugnata comporterebbe inoltre disparità e disomogeneità nell'applicazione delle quote di compartecipazione a livello regionale, considerato che la decorrenza degli accordi contrattuali differirebbe da struttura a struttura, essendo l'efficacia condizionata dalla data della relativa stipula con la Regione.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri precisa che non verrebbe in contestazione in questa sede il potere delle Regioni di emanare norme di dettaglio, una volta che lo Stato abbia esercitato la propria competenza nella definizione dei LEA, ma sarebbe oggetto di doglianza la violazione e il depauperamento del contenuto degli specifici livelli minimi delle prestazioni sopraindicati operati dalle norme regionali impugnate, livelli che la normativa statale ha inteso garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale e, altresì, all'interno di ogni singola Regione (sono richiamate le sentenze n. 222 del 2013 e n. 10 del 2010). In tal modo, la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost. si risolverebbe altresì, e di riflesso, nella lesione della tutela della salute e nell'introduzione di non ammissibili disparità di trattamento a livello nazionale e regionale.

5.- La Regione Puglia non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019 n. 6, recante «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) - LEA sociosanitari - Quote di compartecipazione», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 1, comma 554, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

In particolare, l'impugnato comma 1 stabilirebbe un sistema di erogazione dei LEA su base regionale difforme da quello generale previsto dal d.P.C.m del 12 gennaio 2017 con riguardo alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali. Infatti, nel prospetto inerente a dette prestazioni, i trattamenti residenziali e semiresidenziali sarebbero limitati a specifiche categorie di soggetti non autosufficienti: «anziani e soggetti affetti da demenza». Tale limitazione non troverebbe riscontro nell'art. 30 del citato d.P.C.m., che farebbe generale riferimento alla condizione di non autosufficienza dei soggetti assistiti, senza prevedere alcun vincolo di età o la ricorrenza di alcuna specifica patologia per l'erogazione dei menzionati trattamenti.

D'altra parte, il successivo comma 2 del medesimo art. 1 della legge reg. Puglia n. 6 del 2019 non individuerrebbe un termine certo a partire dal quale le quote di compartecipazione, stabilite a livello regionale, dovranno essere attuate, in tal modo impedendo la (temporanea) applicazione o, comunque, determinando il differimento dell'efficacia dell'art. 30 del citato d.P.C.m. Quest'ultimo, nello stabilire le quote di compartecipazione del Servizio sanitario per i trattamenti in questione, ne prevederebbe, al contrario, l'entrata in vigore dal giorno successivo alla data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del decreto stesso. Inoltre, l'art. 1 comma 2 della legge regionale impugnata, subordinando l'applicazione delle nuove quote a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate, comporterebbe disparità e disomogeneità nella loro applicazione a livello regionale, in quanto la decorrenza



degli accordi contrattuali potrebbe differire da struttura a struttura, in dipendenza del diverso momento di stipulazione con la Regione.

2.- Deve essere preliminarmente riconosciuta l'ammissibilità delle censure formulate dal ricorrente in relazione al d.P.C.m. del 12 gennaio 2017. Dalla prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri viene anzitutto in rilievo l'intrinseco collegamento del decreto con la competenza statale esclusiva in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), come risulta dal petitum del ricorso ispirato alla chiara finalità di assicurare la continuità, la completezza e la tempestività nell'erogazione dei servizi sanitari essenziali.

Pur dovendosi riconoscere che il d.P.C.m. non costituisce norma interposta nella accezione formale desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte, esso è comunque indispensabile per conformare la disciplina "sostanziale" dei procedimenti legislativi di attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. in tema di programmazione, finanziamento ed erogazione dei servizi in ambito regionale e di quelli riguardanti i conseguenti procedimenti amministrativi.

3.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 6 del 2019 è fondata.

La disposizione impugnata prescrive che, «[a]l fine di recepire le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), viene approvato il prospetto, di seguito riportato, contenente il quadro dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) sociosanitari in riferimento alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali con le relative partecipazioni».

Il prospetto del comma contiene un'elencazione dei LEA relativi alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali, stabilendo che i trattamenti residenziali e semiresidenziali siano limitati a particolari categorie di persone non autosufficienti (anziani e soggetti affetti da demenza) e non all'intera categoria di tali soggetti come confermata dal d.P.C.m. del 12 gennaio 2017.

Al contrario, l'art. 30 di detto decreto, invocato dal ricorrente, prescrive che «1. Nell'ambito dell'assistenza residenziale, il Servizio sanitario nazionale garantisce alle persone non autosufficienti, previa valutazione multidimensionale e presa in carico: a) trattamenti estensivi di cura e recupero funzionale a persone non autosufficienti con patologie che, pur non presentando particolari criticità e sintomi complessi, richiedono elevata tutela sanitaria con continuità assistenziale e presenza infermieristica sulle 24 ore. I trattamenti, erogati mediante l'impiego di metodi e strumenti basati sulle più avanzate evidenze scientifiche, sono costituiti da prestazioni professionali di tipo medico, infermieristico, riabilitativo e di riorientamento in ambiente protesico, e tutelare, accertamenti diagnostici, assistenza farmaceutica, fornitura dei preparati per nutrizione artificiale e dei dispositivi medici di cui agli articoli 11 e 17, educazione terapeutica al paziente e al caregiver. La durata del trattamento estensivo, di norma non superiore a sessanta giorni, è fissata in base alle condizioni dell'assistito che sono oggetto di specifica valutazione multidimensionale, da effettuarsi secondo le modalità definite dalle regioni e dalle province autonome; b) trattamenti di lungoassistenza, recupero e mantenimento funzionale, ivi compresi interventi di sollievo per chi assicura le cure, a persone non autosufficienti. I trattamenti sono costituiti da prestazioni professionali di tipo medico, infermieristico, riabilitativo e di riorientamento in ambiente protesico, e tutelare, accertamenti diagnostici, assistenza farmaceutica e fornitura dei preparati per nutrizione artificiale e dei dispositivi medici di cui agli articoli 11 e 17, educazione terapeutica al paziente e al caregiver, con garanzia di continuità assistenziale, e da attività di socializzazione e animazione. 2. I trattamenti estensivi di cui al comma 1, lettera a) sono a carico del Servizio sanitario nazionale. I trattamenti di lungoassistenza di cui al comma 1, lettera b) sono a carico del Servizio sanitario nazionale per una quota pari al 50 per cento della tariffa giornaliera. 3. Nell'ambito dell'assistenza semiresidenziale, il Servizio sanitario nazionale garantisce trattamenti di lungoassistenza, di recupero, di mantenimento funzionale e di riorientamento in ambiente protesico, ivi compresi interventi di sollievo, a persone non autosufficienti con bassa necessità di tutela sanitaria. 4. I trattamenti di lungoassistenza di cui al comma 3 sono a carico del Servizio sanitario nazionale per una quota pari al 50 per cento della tariffa giornaliera».

3.1.- La normativa censurata muove dall'erroneo presupposto che, senza recezione in una legge regionale, le prescrizioni afferenti ai LEA non vengano nell'ambito dell'ordinamento regionale.

I LEA rappresentano "standard minimi" (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale affinché sia evitato che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato essendo limitata la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia di diritto alla salute, a migliorare eventualmente i suddetti livelli di prestazioni (sentenza n. 125 del 2015).



L'indefettibilità e la generalità di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale sono collegate a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione, pur in un sistema caratterizzato da autonomia regionale e locale costituzionalmente garantite. Tale profilo riguarda una competenza del legislatore statale «idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza n. 231 del 2017).

Il riferimento ai «soli anziani e soggetti affetti da demenza», presente nel prospetto di cui al comma 1, costituisce un'indebita restrizione e limitazione delle prestazioni essenziali, in quanto, escludendo gli altri soggetti non autosufficienti, riduce il novero dei destinatari delle prestazioni socio-sanitarie, legandole alla presenza di un requisito di età o alla sussistenza di una determinata patologia che non trovano riscontro nel d.P.C.m. del 2017. Tale decreto costituisce il provvedimento finale del procedimento di individuazione dei LEA previsto sin dalla legge n. 502 del 1992 e quindi attua e specifica l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Da ciò consegue la violazione di detto parametro e la fondatezza della proposta questione di legittimità.

È stato in proposito precisato che la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato «dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione» (sentenza n. 62 del 2020). In tale prospettiva, in sede di programmazione finanziaria, i costi unitari fissati dal d.P.C.m. del 12 gennaio 2017 sono funzionali alla determinazione quantitativa e qualitativa in sede previsionale «sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria [viene] aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica» (ancora sentenza n. 62 del 2020).

La sottrazione a tale meccanismo di garanzia delle prestazioni afferenti ai LEA della Regione Puglia ha dunque una notevole ricaduta, in termini di effettività, sull'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*) Cost.

4.- Analoghe ragioni inducono a dichiarare costituzionalmente illegittimo anche il comma 2 del medesimo art. 1 della legge reg. Puglia n. 6 del 2019 per contrasto con gli stessi parametri violati dal comma 1.

La disposizione prescrive che «[l]e quote di compartecipazione di cui innanzi, laddove difformi da quelle attuali, si applicano a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate: *a*) ai sensi del regolamento regionale 16 aprile 2015, n. 12 (Presidi territoriali di recupero e riabilitazione funzionale dei soggetti portatori di disabilità fisiche, psichiche, sensoriali o miste: fabbisogno, autorizzazione alla realizzazione, autorizzazione all'esercizio, accreditamento, requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici); *b*) ai sensi del regolamento regionale di cui all'articolo 29, comma 6, della legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private); *c*) ai sensi del regolamento regionale di modifica del regolamento regionale 13 gennaio 2005, n. 3 (Requisiti per autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie) - sezione D.05».

4.1.- Non vi è dubbio che, così disponendo, il comma impugnato renda temporaneamente inapplicabile *in parte qua* il d.P.C.m. del 12 gennaio 2017, continuando a far riferimento alla disciplina previgente.

Anche se la diversità di impostazione tra il citato d.P.C.m. e il Piano regionale di salute adottato con la legge della Regione Puglia 19 settembre 2008, n. 23 (Piano regionale di salute 2008-2010) rende difficile un confronto omogeneo tra i due contesti normativi così diversamente articolati (peraltro il richiamato d.P.C.m. ha generalmente ampliato il ventaglio delle prestazioni in modo sensibile, proprio in ragione del consistente lasso temporale che divideva l'emanazione dell'ultimo decreto rispetto al precedente), tale confronto non si rende affatto necessario in ragione dell'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di determinazione dei LEA.

Come si è già precisato nel precedente punto 3.1., il legislatore regionale non ha il potere di interferire nella determinazione dei LEA, la cui articolata disciplina entra automaticamente nell'ordinamento regionale afferente alla cura della salute, né tantomeno di differirne in blocco l'efficacia. Infatti i costi, i tempi e le caratteristiche qualitative delle prestazioni indicate nel decreto e nelle altre disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano nei diversi ambiti regionali - attraverso una dialettica sinergia tra Stato e Regione (sentenza n. 169 del 2017) - un coerente sviluppo in termini finanziari e di programmazione degli interventi costituzionalmente necessari.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, recante «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) - LEA sociosanitari - Quote di compartecipazione».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200072

N. 73

Sentenza 7 - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza del vizio parziale di mente di cui all'art. 89 cod. pen. sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale parziale.

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 27, primo e terzo comma, e 32.

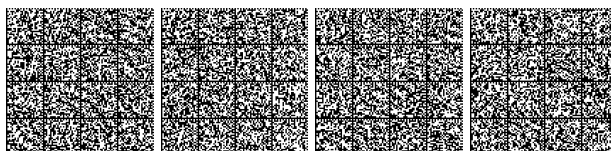
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, nel procedimento penale a carico di V. M. e V. V., con ordinanza del 29 gennaio 2019, iscritta al n. 121 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Francesco Viganò nella camera di consiglio del 6 aprile 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 29 gennaio 2019, il Tribunale ordinario di Reggio Calabria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, primo e terzo comma, e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del vizio parziale di mente di cui all'art. 89 cod. pen. sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

1.1.- Il giudice rimettente premette di essere chiamato a giudicare, in sede di giudizio abbreviato, della responsabilità penale di V. M. e V. V., imputati del reato di furto pluriaggravato di cui agli artt. 624, 625, numeri 2) e 7), e 61, numero 5), cod. pen., commesso in concorso tra loro.

A entrambi gli imputati è stata contestata la recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale, in relazione a plurimi precedenti per reati contro il patrimonio, alcuni dei quali commessi anche in epoca relativamente recente.

D'altra parte, dalla perizia psichiatrica disposta dal giudice è emersa per entrambi gli imputati un'infermità mentale tale da scemare grandemente la capacità di intendere e di volere senza, tuttavia, escluderla, essendo state riscontrate «alterazioni psicopatologiche che soddisfano i criteri diagnostici per il Disturbo della Personalità», nonché le «stimme psicologiche di un Disturbo da Abuso di Sostanze (oppiacei), oggi in parziale remissione».

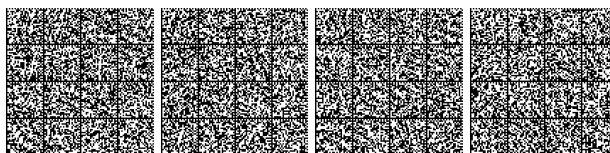
Quanto in particolare a V. M., la relazione peritale ha evidenziato «un importante sbilanciamento depressivo dell'asse affettivo e la presenza [...] di tratti personologici marcatamente disarmonici», nonché «severe disarmonie dell'organizzazione fondamentale della personalità» che «fanno assumere una connotazione disforica alla sofferenza affettiva e, assai probabilmente, facilitano l'emergere di condotte regressive finalizzate all'ottenimento di immediata gratificazione e prive di adeguata valutazione del rischio che esse comportano»; il tutto in un «quadro di Depressione Persistente».

Quanto a V. V., il perito ha rimarcato un quadro di «disturbo della personalità con tratti misti del primo e del secondo raggruppamento (particolarmente rilevanti i tratti schizotipico, narcisistico, istrionico, antisociale)», unitamente a «povertà dell'empatia» e «insistita convinzione di essere meritevole di particolare considerazione».

Interrogato in udienza sulla rilevanza delle patologie riscontrate rispetto all'eziologia delle condotte contestate, il perito ha aggiunto che tali patologie, pur non apparendo tanto destrutturanti da giustificare un giudizio medico-legale di totale abolizione della capacità di intendere e di volere, incidono «specialmente [su] quelle parti del funzionamento mentale che vengono definite funzioni esecutive, quindi capacità di programmazione, valutazione, valutazione inferenziale, criteri di appropriatezza e di opportunità, pesatura del rischio anche rispetto all'utile personale».

Il rimettente riferisce, infine, che in due occasioni V. V. era stato prosciolto da precedenti imputazioni per vizio totale di mente, mentre in altra circostanza - malgrado la contestazione della recidiva reiterata - il giudice aveva ritenuto prevalente l'attenuante del vizio parziale di mente, applicando la relativa diminuzione di pena. Nei confronti di V. M., poi, era stata riconosciuta in almeno una occasione l'attenuante del vizio parziale di mente, ritenuta equivalente alla contestata recidiva reiterata.

1.2.- Su richiesta del pubblico ministero, alla quale si è associata la difesa degli imputati, il giudice *a quo* ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale sopra formulate, aventi a oggetto in sostanza il divieto - desumibile dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. - di prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente sull'aggravante della recidiva reiterata.



1.3.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente ritiene di non potere, allo stato degli atti, escludere tout court nei confronti di V. M. e V. V. la recidiva reiterata, specifica ed infraquinquennale, così come ad essi contestata.

Entrambi gli imputati hanno infatti plurimi precedenti per reati contro il patrimonio (rapina, furto tentato e consumato, ricettazione, danneggiamento), alcuni dei quali intervenuti anche in epoca relativamente recente e, in ogni caso, nel quinquennio precedente alla commissione del fatto per il quale si procede. Nei confronti di entrambi, d'altronde, in più occasioni è già stata riconosciuta la recidiva (reiterata), ed applicato il relativo aumento di pena.

Osserva il rimettente che «sussist[ono] senz'altro, nel caso di specie, gli indici rivelatori di una relazione qualificata tra i descritti precedenti ed il nuovo illecito, per il quale si procede (il furto in concorso di due pluviali in rame), trattandosi di reati della stessa indole, omogenei dal punto di vista del bene giuridico offeso, posti in essere nel tempo, senza che possa ravvisarsi una qualche soluzione di continuità nella perpetrazione di condotte antigiuridiche da parte di entrambi gli imputati».

Il giudice *a quo* ritiene pertanto, in accordo con l'orientamento espresso in materia dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 192 del 2007) e di legittimità (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 maggio-5 ottobre 2010, n. 35738, e 24 febbraio-24 maggio 2011, n. 20798), che nel caso di specie la reiterazione dell'illecito, «al di là del mero ed indifferenziato riscontro formale dell'esistenza di precedenti penali», sia effettivo sintomo tanto di una maggiore colpevolezza, quanto di una più elevata capacità a delinquere dei due imputati.

Ed invero, accanto ad una più accentuata pericolosità sociale, i numerosi precedenti specifici, posti in essere con analoghe modalità, lascerebbero emergere una «peculiare insensibilità degli imputati nei confronti delle condanne precedentemente riportate e dell'implicito monito a non violare più la legge, in esse contenuto, comportando un maggiore addebito anche in termini di rimproverabilità soggettiva».

D'altra parte, le patologie mentali riscontrate in sede di perizia sembrerebbero aver avuto un sicuro rilievo nella genesi delle condotte delittuose poste in essere dai due imputati.

Ad avviso del rimettente, tuttavia, la ridotta capacità di intendere e di volere degli imputati al momento del fatto non potrebbe valere ad escludere tout court l'applicabilità della recidiva reiterata nei loro confronti. Una tale soluzione presupporrebbe infatti l'impossibilità di «muovere nei loro riguardi un addebito di maggiore rimproverabilità soggettiva», e dunque l'affermazione che le patologie riscontrate negli imputati abbiano avuto «un valore tanto determinante nella genesi del reato da escludere che, nel caso di specie, gli stessi potessero essere sufficientemente sensibilizzati e motivati dai moniti provenienti dalle condanne riportate in precedenza». Il che, secondo il giudice *a quo*, non potrebbe essere sostenuto nel caso di specie.

Tanto più che - osserva il rimettente - la soluzione di un'automatica non applicazione della recidiva nei confronti di imputati affetti da patologie mentali che ne riducano la capacità di intendere e di volere finirebbe per sovrapporre indebitamente due piani diversi nella struttura stessa del reato. L'attenuante del vizio parziale di mente atterrebbe infatti «al piano dell'imputabilità, che della colpevolezza [...] è un presupposto, senza confondersi con essa», concernendo più precisamente la possibilità del soggetto di essere motivato, «almeno in parte e secondo criteri di normalità psicofisica», dalle norme di divieto. Di talché, «[a]nche laddove si riconosca un ruolo decisivo nell'eziologia del reato alla condizione di seminfermità mentale [...], ben diverso può essere, nel caso concreto, l'addebito in termini di colpevolezza nei confronti di un soggetto parzialmente incapace (e quindi, parzialmente capace) che abbia nel passato, anche recente, commesso plurimi reati della stessa specie di quello per cui si procede, rispetto a quello inerente un soggetto, parimenti seminfermo, a carico del quale non vi siano precedenti o vi siano precedenti non altrettanto significativi». La stessa giurisprudenza di legittimità avallerebbe, del resto, tale impostazione, escludendo ogni incompatibilità in linea di principio tra vizio parziale di mente e recidiva (è citata Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 9 giugno-28 settembre 2010, n. 35006).

La compatibilità in linea di principio tra vizio parziale di mente e recidiva, peraltro, non escluderebbe di per sé la possibilità di ritenere quest'ultima subvalente nel caso concreto, laddove un tale esito non fosse precluso dalla disposizione censurata.

Dal che la rilevanza delle questioni prospettate.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza di tali questioni, rileva il rimettente che l'applicazione dell'automatico di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. condurrebbe ad individuare la pena, al più, entro la cornice edittale prevista dall'art. 624 cod. pen., restando esclusa la possibilità di adeguarla all'effettiva gravità del fatto e alle particolari condizioni personali degli imputati, attraverso il riconoscimento (precluso dalla norma censurata) della prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente rispetto alla recidiva reiterata.



Il giudice *a quo* sottolinea, invero, che la giurisprudenza di questa Corte riconosce la legittimità costituzionale di deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze; ma evidenzia che - secondo la medesima giurisprudenza - tali deroghe non devono trasmodare «nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (è citata la sentenza n. 68 del 2012), né possono «giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale» (è citata la sentenza n. 251 del 2012).

Il rimettente richiama, quindi, le ormai numerose pronunce di questa Corte che hanno dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. in relazione a specifiche circostanze attenuanti, evidenziando come tali pronunce si siano sinora sempre riferite ad attenuanti a effetto speciale e di natura oggettiva, espressive di «un forte scarto nell'offensività della condotta delittuosa» ovvero, nel caso dell'attenuante di cui all'art. 73, comma 7, 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), connesse al ravvedimento post delictum del reo. A parte quest'ultimo caso, tutte le restanti pronunce hanno valorizzato il principio di offensività e la connessa prospettiva di un «diritto penale del fatto», la quale escluderebbe che aspetti relativi alla maggiore colpevolezza o pericolosità dell'agente «possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo» (è citata, ancora, la sentenza n. 251 del 2012).

Cionondimeno, il divieto di prevalenza della circostanza - a effetto comune, e di natura soggettiva - del vizio parziale di mente appare al giudice *a quo* anch'esso di dubbia compatibilità con i principi di ragionevolezza, personalità della responsabilità penale e proporzionalità della pena, di cui agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.

L'effetto comune dell'attenuante che viene qui in rilievo non sarebbe, anzitutto, preclusivo dell'esame delle questioni, posto che l'irragionevolezza di un «vaglio individualizzante della responsabilità del singolo individuo», adeguatamente riflesso dalla misura della pena, resterebbe tale - ove sussistente - indipendentemente dalla «più o meno ampia distanza quoad poenam, rispetto al tipo base», che il riconoscimento dell'attenuante comporta.

Osserva, d'altra parte, il rimettente che le «circostanze inerenti la persona del colpevole», tra le quali si iscrive il vizio parziale di mente, hanno sempre goduto di un particolare status nell'impianto del codice penale, che - nella sua versione originaria, anteriore alla novella del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale) - le sottraeva in radice al bilanciamento con le circostanze aggravanti.

L'impossibilità, oggi, di graduare il trattamento sanzionatorio rispetto ai disturbi della personalità dell'agente si tradurrebbe, allora, in una violazione dei principi di ragionevolezza e individualizzazione della pena, nonché nel mancato rispetto della finalità rieducativa della pena, che implica la necessaria proporzionalità della pena rispetto alla «concreta gravità del fatto, nonché alla personalità e colpevolezza dell'autore, tale da poter costituire il punto di partenza di un legittimo - ed auspicabilmente proficuo - percorso rieducativo».

Infine, la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 32 Cost., dal momento che il soggetto semi-imputabile per vizio di mente dovrebbe ricevere dall'ordinamento una «risposta alla commissione di un fatto reato che sia non solo funzionale alla rieducazione ma, anche e soprattutto, improntata alla tutela della [sua] salute».

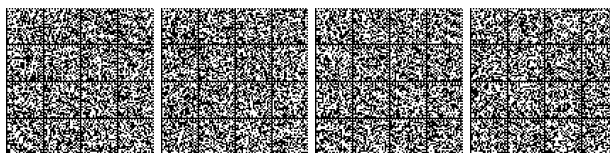
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

2.1.- Esse sarebbero, anzitutto, irrilevanti per insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio.

Come osservato da questa Corte nella sentenza n. 120 del 2017 e nella successiva ordinanza n. 145 del 2018, l'applicazione della recidiva presuppone che il giudice verifichi in concreto se la reiterazione dell'illecito sia sintomo effettivo di riprovevolezza della condotta e di pericolosità del suo autore. Una simile verifica, però, non sarebbe stata compiutamente svolta dal giudice *a quo*, il quale non avrebbe adeguatamente motivato se gli imputati avessero avuto «piena capacità di recepire il messaggio specialpreventivo» derivante dalle precedenti condanne pronunciate nei loro confronti.

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero infondate.

L'Avvocatura generale dello Stato rammenta in proposito che la giurisprudenza costituzionale ha «più volte censurato l'art. 69 c. 4 c.p. in esame, senza negarne però radicalmente la compatibilità costituzionale, ma sempre verificando, caso per caso, se la presunzione assoluta sottesa al divieto di prevalenza fosse giustificata in rapporto alle specifiche attenuanti volta a volta in esame; lasciando così impregiudicata la possibilità astratta che la condizione personale di recidiva reiterata, nell'economia complessiva di ciascun concreto episodio di reato, abbia un peso tale da giustificare l'eliminazione iuris et de iure degli effetti diminuenti delle particolari circostanze attenuanti con cui essa viene a concorrere».



Nel caso in esame, il divieto di prevalenza troverebbe giustificazione anche in considerazione della modesta incidenza dell'attenuante in questione sul trattamento sanzionatorio complessivo, non potendo comunque tale divieto essere considerato manifestamente irragionevole o arbitrario.

La disposizione censurata, inoltre, non contrasterebbe con il principio di personalità della responsabilità penale né con la finalità rieducativa della pena, che non si opporrebbero di per sé a inasprimenti del trattamento sanzionatorio connessi alla recidiva dell'imputato. Il legislatore avrebbe qui «inteso sanzionare il fenomeno della recidiva reiterata [...] in quanto il fatto stesso della persistenza nelle condotte antisociali, quali che esse siano, dimostra che la funzione rieducativa non ha potuto efficacemente esplicarsi nei confronti del soggetto, e quindi è necessario assicurare la possibilità (quantomeno escludendo la prevalenza di determinate attenuanti) che, attraverso l'applicazione della pena, tale funzione trovi una nuova occasione di svolgimento».

Si tratterebbe, in conclusione, di una scelta discrezionale del legislatore, immune dalle censure formulate dal giudice rimettente.

Dovrebbe infine escludersi ogni profilo di contrasto con l'art. 32 Cost., dal momento che «[l']impossibilità di far prevalere la seminfermità mentale sulla recidiva reiterata [...] incide soltanto quoad poenam» e non «sul diritto alla salute dell'imputato che ben può essere tutelato mediante la sottoposizione alla misura di sicurezza del ricovero nella casa di cura o di custodia».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Reggio Calabria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, primo e terzo comma, e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del vizio parziale di mente di cui all'art. 89 cod. pen. sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

In sostanza, la disposizione censurata impedirebbe al giudice di determinare una pena proporzionata rispetto alla concreta gravità del reato, e pertanto adeguata al grado di responsabilità "personale" del suo autore, non consentendo di tenere adeguatamente conto - attraverso il riconoscimento della prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente rispetto all'aggravante della recidiva reiterata - della minore possibilità di essere motivato dalle norme di divieto da parte di chi risulti affetto da patologie o disturbi della personalità che, seppur non escludendola del tutto, diminuiscano grandemente la sua capacità di intendere e di volere.

Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 32 Cost., non consentendo al giudice di determinare una pena funzionale non solo alla rieducazione del condannato, ma anche alla tutela della sua salute.

2.- La disposizione censurata, nella versione attualmente in vigore, è - come è noto - il frutto di una duplice stratificazione normativa rispetto al testo originario del codice penale.

Nella versione del 1930, l'art. 69, quarto comma, cod. pen. sottraeva tout court alle regole sul bilanciamento enunciate nei commi precedenti le «circostanze inerenti alla persona del colpevole» e «qualsiasi altra circostanza per la quale la legge stabilisca una pena di specie diversa o determini la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato». L'art. 70, secondo comma, cod. pen. disponeva poi - e tuttora dispone - che per «circostanze inerenti alla persona del colpevole» si intendono quelle riguardanti l'imputabilità e la recidiva. Il legislatore intendeva, in tal modo, assicurare che il giudice fosse in ogni caso tenuto ad applicare separatamente le diminuzioni (o gli aggravamenti) di pena correlati alla capacità di intendere e di volere, tra i quali la diminuzione di cui all'art. 89 cod. pen. in questa sede in discussione, così come gli aggravamenti di pena dipendenti dalla recidiva.

Il quarto comma dell'art. 69 cod. pen. fu modificato una prima volta a mezzo del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 220, che estese il meccanismo del bilanciamento disciplinato nei commi precedenti a tutte le circostanze, comprese quelle inerenti alla persona del colpevole: conferendo così al giudice il potere di applicare, o non applicare, i relativi aumenti o diminuzioni di pena, in presenza di circostanze di segno contrario, ritenute equivalenti o prevalenti.



Infine, la legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione) modificò nuovamente la disposizione, introducendo il divieto di prevalenza di qualsiasi circostanza attenuante, inclusa la diminuzione del vizio parziale di mente, nell'ipotesi - tra l'altro - di recidiva reiterata; precludendo così in modo assoluto al giudice di applicare, in tal caso, la relativa diminuzione di pena.

Come meglio si dirà più innanzi (*infra*, 4.1.), il testo risultante dalla legge n. 251 del 2005 è stato già oggetto di numerose dichiarazioni di illegittimità costituzionale, che hanno restaurato il potere discrezionale del giudice di ritenere prevalenti, rispetto alla recidiva reiterata, varie circostanze attenuanti nominativamente individuate. Le odierne questioni di legittimità costituzionale mirano a ripristinare tale potere discrezionale anche con riferimento alla circostanza attenuante del vizio parziale di mente.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio, non avendo in particolare il rimettente chiarito se gli imputati avessero avuto «piena capacità di recepire il messaggio specialpreventivo» derivante dalle precedenti condanne, e dunque se fosse giustificata nei loro confronti l'applicazione della recidiva.

L'eccezione non è fondata.

È ben vero che l'applicazione della recidiva, come da tempo chiarito dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, in tanto si giustifica in quanto il nuovo delitto, commesso da chi sia già stato condannato per precedenti delitti non colposi, sia in concreto espressivo non solo di una maggiore pericolosità criminale, ma anche di un maggior grado di colpevolezza, legato alla maggiore rimproverabilità della decisione di violare la legge penale nonostante l'ammonimento individuale scaturente dalle precedenti condanne (sentenza n. 192 del 2007 e poi, *ex plurimis*, sentenza n. 185 del 2015; Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 maggio-5 ottobre 2010, n. 35738, nonché, *inter alia*, sezione sesta penale, sentenza 28 giugno-5 agosto 2016, n. 34670); maggiore rimproverabilità che non può essere presunta in via generale sulla base del solo fatto delle precedenti condanne, dovendo - ad esempio - essere esclusa allorché il nuovo delitto sia stato commesso dopo un lungo lasso di tempo dal precedente, o allorché abbia caratteristiche affatto diverse.

Ed è ben vero, altresì, che questa Corte, con la sentenza n. 120 del 2017 e poi con l'ordinanza n. 145 del 2018, ha ritenuto irrilevanti questioni analoghe a quella ora all'esame, non avendo i giudici rimettenti, in quelle occasioni, chiarito le ragioni per le quali avevano ritenuto applicabile la recidiva, sotto il profilo specifico della maggiore colpevolezza rivelata dalla decisione di commettere il delitto, nonostante il contestuale riconoscimento della presenza nel reo di gravi patologie o disturbi della personalità, che necessariamente anch'essi incidevano - ma in direzione opposta rispetto alla ritenuta recidiva - sul grado della sua colpevolezza.

Tuttavia, in questo caso il giudice *a quo* motiva ampiamente sulle ragioni per le quali, a suo avviso, gli imputati non potevano non essere consapevoli dell'ammonimento rappresentato dalle numerose condanne pronunciate nei loro confronti, talune delle quali in epoca molto recente, per reati omogenei a quello per il quale sono ora rinviati a giudizio; ciò che dimostrerebbe la loro peculiare (e specialmente riprovevole) insensibilità nei confronti della legge penale, e assieme giustificerebbe l'applicazione nei loro confronti dell'aggravante di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. L'applicazione della recidiva - sempre ad avviso del rimettente - non contrasterebbe peraltro con il contestuale riconoscimento in loro favore di un vizio parziale di mente tale da scemare grandemente in loro la capacità di intendere e di volere, e tale in particolare da ridurre la loro capacità di orientare la condotta secondo criteri di «appropriatezza e di opportunità», oltre che di «pesatura del rischio». Le due valutazioni si collocherebbero, in effetti, su piani differenti, non risultando comunque mutualmente escludentisi. Dopodiché il giudice potrebbe e dovrebbe comunque «pesare» entrambi questi dati ai fini della valutazione della gravità del reato, e della conseguente determinazione di un trattamento sanzionatorio effettivamente proporzionato e calibrato sulla personalità dei suoi autori. Operazione, quest'ultima, che sarebbe però irragionevolmente preclusa dal divieto di prevalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente, contenuto nella disposizione censurata; con conseguente rilevanza delle questioni di legittimità formulate.

Così sinteticamente riassunta, la linea argomentativa del giudice *a quo* in punto di rilevanza appare a questa Corte senz'altro plausibile, al di là della condivisibilità o meno, sul piano teorico, della (notoriamente controversa) ricostruzione dell'imputabilità come mero presupposto del giudizio di colpevolezza, ovvero come elemento costitutivo di tale categoria dogmatica.

Ciò basta per ritenere ammissibili le questioni prospettate (*ex multis*, sentenza n. 250 del 2018).

4.- Nel merito, le questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., che devono qui essere esaminate congiuntamente, sono fondate.



4.1.- Questa Corte ha più volte affermato che deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze, come disciplinato in via generale dall'art. 69 cod. pen., sono costituzionalmente ammissibili e rientrano nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, risultando sindacabili soltanto ove «trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012; in senso conforme, sentenza n. 88 del 2019), non potendo però giungere in alcun caso «a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale» (sentenza n. 251 del 2012).

Sulla base di tali criteri, questa Corte ha già dichiarato in varie occasioni l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza di altrettante circostanze attenuanti particolarmente significative ai fini della determinazione della gravità concreta del reato. Nella maggior parte dei casi, come correttamente evidenzia il rimettente, si è trattato di circostanze espressive di un minor disvalore del fatto dal punto di vista della sua dimensione offensiva: così la «lieve entità» nel delitto di produzione e traffico illecito di stupefacenti (sentenza n. 251 del 2012), i casi di «particolare tenuità» nel delitto di ricettazione (sentenza n. 105 del 2014), i casi di «minore gravità» nel delitto di violenza sessuale (sentenza n. 106 del 2014), il «danno patrimoniale di speciale tenuità» nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito (sentenza n. 205 del 2017). Nella sola sentenza n. 74 del 2016, la dichiarazione di illegittimità ha invece colpito il divieto di prevalenza di una circostanza - l'essersi il reo adoperato per evitare che il delitto di produzione e traffico di stupefacenti sia portato a conseguenze ulteriori - che mira invece a premiare l'imputato per la propria condotta post delictum; circostanza che è stata comunque ritenuta «significativa, anche perché comporta il distacco dell'autore del reato dall'ambiente criminale nel quale la sua attività in materia di stupefacenti era inserita e trovava alimento, e lo espone non di rado a pericolose ritorsioni, determinando così una situazione di fatto tale da indurre in molti casi un cambiamento di vita».

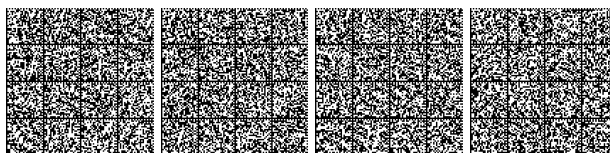
4.2.- Le questioni ora sottoposte all'attenzione di questa Corte concernono una circostanza attenuante espressiva non già - sul piano oggettivo - di una minore offensività del fatto rispetto agli interessi protetti dalla norma penale, né di una finalità premiale rispetto a condotte post delictum, quanto piuttosto della ridotta rimproverabilità soggettiva dell'autore; ridotta rimproverabilità che deriva, qui, dal suo minore grado di discernimento circa il disvalore della propria condotta e dalla sua minore capacità di controllo dei propri impulsi, in ragione delle patologie o disturbi che lo affliggono (e che devono essere tali, per espressa indicazione legislativa, da «scemare grandemente» la sua capacità di intendere e di volere: art. 89 cod. pen.).

Ora, il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, da tempo affermato da questa Corte sulla base di una lettura congiunta degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. (a partire almeno dalla sentenza n. 343 del 1993; in senso conforme, *ex multis*, sentenze n. 40 del 2019, n. 233 del 2018, n. 236 del 2016), esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018). E il quantum di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile.

Tra tali fattori si colloca, in posizione eminente, proprio la presenza di patologie o disturbi significativi della personalità (così come definiti da Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 gennaio-8 marzo 2005, n. 9163), come quelli che la scienza medico-forense stima idonei a diminuire, pur senza escluderla totalmente, la capacità di intendere e di volere dell'autore del reato. In tali ipotesi, l'autore può sì essere punito per aver commesso un reato che avrebbe pur sempre potuto - secondo la valutazione dell'ordinamento - evitare, attraverso un maggiore sforzo della volontà; ma al tempo stesso merita una punizione meno severa rispetto a quella applicabile nei confronti di chi si sia determinato a compiere una condotta identica, in condizioni di normalità psichica.

Il principio di proporzionalità della pena desumibile dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. esige insomma, in via generale, che al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena inferiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto, «in modo da assicurare altresì che la pena appaia una risposta - oltre che non sproporzionata - il più possibile "individualizzata", e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di "personalità" della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Cost.» (sentenza n. 222 del 2018).

4.3.- La disciplina censurata in questa sede vieta in modo assoluto al giudice di ritenere prevalente la circostanza attenuante del vizio parziale di mente in presenza dello specifico indicatore di maggiore colpevolezza (e maggiore pericolosità) del reo rappresentato dalla recidiva reiterata; laddove tale maggiore colpevolezza si fonda, a sua volta, sull'assunto secondo cui normalmente merita un maggiore rimprovero chi non rinuncia alla commissione di nuovi reati,



pur essendo già stato destinatario di un ammonimento individualizzato sul proprio dovere di rispettare la legge penale, indirizzatogli con le precedenti condanne.

Nonostante il carattere facoltativo dell'aggravante, un tale inderogabile divieto di prevalenza non può essere ritenuto compatibile con l'esigenza, di rango costituzionale, di determinazione di una pena proporzionata e calibrata sull'effettiva personalità del reo, esigenza che deve essere considerata espressiva - con le parole della sentenza n. 251 del 2012 - di precisi «equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale». Tale divieto, infatti, non consente al giudice di stabilire, nei confronti del semi-infermo di mente, una pena inferiore a quella che dovrebbe essere inflitta per un reato di pari gravità oggettiva, ma commesso da una persona che abbia agito in condizioni di normalità psichica, e pertanto pienamente capace - al momento del fatto - di rispondere all'ammonimento lanciato dall'ordinamento, rinunciando alla commissione del reato. E ciò anche laddove il giudice - come nel caso del giudizio *a quo* - ritenga che le patologie o i disturbi riscontrati nel reo abbiano inciso a tal punto sulla sua personalità, da rendergli assai più difficile la decisione di astenersi dalla commissione di nuovi reati, nonostante l'ammonimento lanciogli con le precedenti condanne.

Il divieto in esame d'altra parte comporta una indebita parificazione sotto il profilo sanzionatorio di fatti di disvalore essenzialmente diverso, in ragione del diverso grado di rimproverabilità soggettiva che li connota: con un risultato che la giurisprudenza di questa Corte ha da tempi ormai risalenti considerato di per sé contrario all'art. 3 Cost. (sentenza n. 26 del 1979), prima ancora che alla finalità rieducativa e all'esigenza di "personalizzazione" della pena.

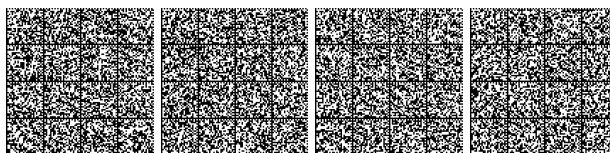
Non osta a tale conclusione la natura di circostanza a effetto comune dell'attenuante di cui all'art. 89 cod. pen., che determina - ai sensi dell'art. 65 cod. pen. - la diminuzione fino a un terzo della pena che dovrebbe essere altrimenti inflitta. A prescindere dalla considerazione che l'entità concreta della diminuzione di pena dipende ovviamente dall'entità della pena base - ben potendo tale diminuzione tradursi, rispetto ai delitti più gravi, in vari anni di reclusione in meno -, va infatti ribadito che la circostanza attenuante in parola mira ad adeguare il quantum del trattamento sanzionatorio alla significativa riduzione della rimproverabilità soggettiva dell'agente, ed è pertanto riconducibile a un connotato di sistema di un diritto penale "costituzionalmente orientato", così come ricostruito dalla giurisprudenza di questa Corte: giurisprudenza che - dalla sentenza n. 364 del 1988 in poi - individua nella rimproverabilità soggettiva un presupposto essenziale dell'an dell'imputazione del fatto al suo autore, e conseguentemente dell'applicazione della pena nei suoi confronti.

4.4.- La conclusione appena raggiunta non comporta il sacrificio delle esigenze di tutela della collettività contro l'accentuata pericolosità sociale espressa dal recidivo reiterato.

Se infatti è indubbio che il quantum della pena debba adeguatamente riflettere il grado di rimproverabilità soggettiva dell'agente, cionondimeno il diritto vigente consente, nei confronti di chi sia stato condannato a una pena diminuita in ragione della sua infermità psichica, l'applicazione di una misura di sicurezza, da individuarsi secondo i criteri oggi indicati dall'art. 3-ter, comma 4, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9. La misura di sicurezza, non avendo alcun connotato "punitivo", non è subordinata alla rimproverabilità soggettiva del suo destinatario, bensì alla sua persistente pericolosità sociale, che deve peraltro, ai sensi dell'art. 679 del codice di procedura penale, essere oggetto di vaglio caso per caso da parte del magistrato di sorveglianza una volta che la pena sia stata scontata (sentenze n. 1102 del 1988 e n. 249 del 1983). D'altra parte, la misura di sicurezza dovrebbe auspicabilmente essere conformata in modo da assicurare, assieme, un efficace contenimento della pericolosità sociale del condannato e adeguati trattamenti delle patologie o disturbi di cui è affetto (secondo il medesimo principio espresso dalla sentenza n. 253 del 2003, in relazione al soggetto totalmente infermo di mente), nonché fattivo sostegno rispetto alla finalità del suo «riadattamento alla vita sociale» - obiettivo quest'ultimo che, come recentemente rammentato dalla sentenza n. 24 del 2020, il legislatore espressamente ascrive alla libertà vigilata (art. 228, quarto comma, cod. pen.), ma che riflette un principio certamente estensibile, nell'attuale quadro costituzionale, alla generalità delle misure di sicurezza.

Una razionale sinergia tra pene e misure di sicurezza - purtroppo solo in minima parte realizzata nella prassi - potrebbe così consentire un'adeguata prevenzione del rischio di commissione di nuovi reati da parte del condannato affetto da vizio parziale di mente, senza indebite forzature della fisionomia costituzionale della pena, intesa come reazione proporzionata dell'ordinamento a un fatto di reato (oggettivamente) offensivo e (soggettivamente) rimproverabile al suo autore.

5.- Resta assorbita la questione formulata in riferimento all'art. 32 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 89 cod. pen. sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200073

N. 74

Sentenza 7 - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Misure alternative alla detenzione - Semilibertà "surrogatoria" dell'affidamento in prova - Applicazione provvisoria, in quanto compatibile, da parte del magistrato di sorveglianza in caso di pena detentiva, anche residua, non superiore a quattro anni - Omessa previsione - Violazione dei principi di uguaglianza e di finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 50, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma.

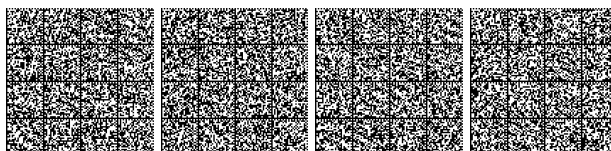
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 6, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Avellino, nel procedimento di sorveglianza nei confronti di C. D.F., con ordinanza del 12 marzo 2019, iscritta al n. 134 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Francesco Viganò nella camera di consiglio del 6 aprile 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 marzo 2019, il Magistrato di sorveglianza di Avellino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 6, 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 prevede che il Magistrato di sorveglianza può applicare in via provvisoria la semilibertà solo in caso di pena detentiva non superiore a sei mesi».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito dell'istanza di un detenuto, volta a ottenere l'applicazione, in via provvisoria e urgente, dell'affidamento in prova al servizio sociale o, in subordine, della semilibertà; istanza a corredo della quale è allegato un attestato di offerta di lavoro.

L'istante è detenuto per l'espiazione di una pena complessiva di sei anni e cinque mesi di reclusione, risultante dal cumulo di quelle inflitte con tre sentenze di condanna; pena che dovrebbe avere termine - tenuto conto del periodo di liberazione anticipata maturata - il 30 agosto 2021.

Dal rapporto informativo della casa circondariale emerge che l'interessato ha tenuto una condotta «esente da rilievi di natura disciplinare, e partecipe delle varie opportunità trattamentali». Egli ha già fruito di tre permessi premio ed è stato recentemente ammesso al lavoro all'esterno della struttura penitenziaria.

Ad avviso del giudice *a quo*, tali elementi positivi non sarebbero ancora sufficienti per la concessione, in via provvisoria e urgente, di una misura che interrompe completamente il contatto quotidiano con il carcere, quale l'affidamento in prova al servizio sociale. Ciò, tenuto conto, per un verso, della natura dei reati per i quali l'istante ha riportato condanna (spaccio continuato di sostanze stupefacenti, ricettazione e bancarotta fraudolenta), sintomatici di una non irrilevante capacità a delinquere e della «verosimile contiguità del condannato con ambienti delinquenziali»; per altro verso, del fatto che la sperimentazione della condotta all'esterno del carcere «è iniziata soltanto da poco»: circostanze che renderebbero necessario «un ulteriore congruo periodo di osservazione e di sperimentazione», anche attraverso la concessione prodromica di benefici «più contenuti». Come ripetutamente affermato dalla Corte di cassazione, infatti, il criterio della gradualità nella concessione dei benefici penitenziari, pur non costituendo una regola assoluta, risponde a un razionale apprezzamento delle esigenze rieducative e di prevenzione cui è ispirato il principio stesso del trattamento penitenziario, e ciò soprattutto quando - come nella specie - i reati commessi appaiano sintomatici di una certa pericolosità sociale.

Proprio in questa logica, sussisterebbero, di contro, i presupposti per la concessione della semilibertà, la quale consentirebbe al detenuto di non perdere un'opportunità di lavoro, atta a supportare il suo processo di reinserimento sociale.

L'accoglimento della relativa istanza risulterebbe, tuttavia, precluso dal fatto che il condannato, pur avendo espiauto più della metà della pena, deve ancora scontare una pena detentiva residua superiore a sei mesi: limite entro il quale soltanto, in forza del combinato disposto degli artt. 50, commi 1 e 6, e 47, comma 4, ordin. penit., la misura in questione può essere applicata in via provvisoria e urgente dal magistrato di sorveglianza.

L'art. 50, comma 1, ordin. penit. prevede, infatti, che «[p]ossono essere espiaute in regime di semilibertà la pena dell'arresto e la pena della reclusione non superiore a sei mesi, se il condannato non è affidato in prova al servizio sociale». Il successivo comma 6 stabilisce, poi, che «[n]ei casi previsti dal comma 1, se il condannato ha dimostrato la propria volontà di reinserimento nella vita sociale, la semilibertà può essere altresì disposta successivamente all'inizio



dell'esecuzione della pena», richiamando, al riguardo, nei limiti della compatibilità, l'art. 47, comma 4, ordin. penit., in tema di affidamento in prova al servizio sociale. Tale ultima disposizione - dopo aver previsto che l'istanza di concessione della misura è proposta al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo di esecuzione - soggiunge che, «[q]uando sussiste un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza può essere proposta al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione», il quale, ove siano «offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova e al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione e non vi sia pericolo di fuga, dispone la liberazione del condannato e l'applicazione provvisoria dell'affidamento in prova con ordinanza».

1.2.- Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della limitazione in discorso.

Alla luce di quanto stabilito dal comma 3-*bis* dell'art. 47 ordin. penit., il magistrato di sorveglianza può, infatti, applicare in via provvisoria l'affidamento in prova al servizio sociale in relazione a pene, anche residue, fino a quattro anni: limite largamente superiore a quello di sei mesi, entro il quale soltanto - per il richiamo dell'art. 50, comma 6, ordin. penit. al comma 1 del medesimo articolo - è consentita la concessione provvisoria della semilibertà.

La norma censurata porrebbe, dunque, per l'accesso alla misura «più contenuta» tramite provvedimento dell'organo monocratico, una condizione più restrittiva di quella prevista per l'applicazione della misura più ampia.

Un simile assetto si rivelerebbe lesivo del principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.) e della funzione rieducativa della pena (art. 27, primo e terzo comma, Cost.).

Il rimettente richiama, al riguardo, l'ordinanza della prima sezione penale della Corte di cassazione 18 febbraio-1° marzo 2019, n. 9126, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, ordin. penit., nella parte in cui esclude che la detenzione domiciliare ordinaria si applichi ai condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.: ciò, sebbene tali condannati possano essere ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale. Nell'ordinanza si evoca il principio di gradualità del trattamento penitenziario onde porre in evidenza l'incornguenza di un simile regime, che inibisce al condannato di accedere alla detenzione domiciliare, pur trattandosi di misura maggiormente contenitiva, e perciò maggiormente idonea a fronteggiare la pericolosità residua, rispetto all'affidamento in prova, del quale il medesimo condannato potrebbe invece fruire.

Un ragionamento analogo potrebbe essere svolto, e a più forte ragione - secondo il giudice *a quo* - con riguardo all'ipotesi in esame.

Si dovrebbe, infatti, considerare che, «nella stragrande maggioranza dei casi», la semilibertà rappresenta, «in una ipotetica piramide», il gradino immediatamente sottostante all'affidamento in prova, che è posto al vertice; che spesso le offerte di lavoro in relazione alle quali è formulata l'istanza di semilibertà hanno una validità limitata nel tempo, donde l'esigenza di ottenere un provvedimento favorevole in tempi più brevi di quelli richiesti per la decisione dell'organo collegiale; e, ancora, che la semilibertà, essendo collegata allo svolgimento di una attività lavorativa, può avere una efficacia rieducativa maggiore della detenzione domiciliare, che è una misura «più contenitiva ma passiva». Ampliare il limite di pena che consente di proporre l'istanza di semilibertà al magistrato di sorveglianza comporterebbe, dunque, una accelerazione del percorso rieducativo, permettendo al condannato di sperimentare la misura in questione già nel periodo che precede l'udienza davanti al tribunale di sorveglianza e, in tal modo, di aspirare - ove abbia dato prova di affidabilità - alla concessione della misura più ampia proprio da parte dell'organo collegiale.

Di contro, la disciplina censurata impone al condannato che abbia già dato prova della «volontà di recupero» ed espiato la metà della pena (o i due terzi, ove si tratti di condannato per taluno dei reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.), ma con pena residua superiore a sei mesi, di attendere i tempi per la decisione del tribunale, con il rischio di perdere l'opportunità lavorativa che gli era stata offerta.

Ciò comporterebbe non solo una «sostanziale mortificazione» del principio di gradualità, strettamente collegato alla funzione rieducativa della pena, ma anche una disparità di trattamento rispetto ai condannati liberi che fruiscono della sospensione dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale. Questi ultimi, infatti, ove debbano espiare una pena, anche residua, superiore a sei mesi ma inferiore a quattro anni, possono accedere alla semilibertà, in forza dell'art. 50, comma 2, ordin. penit. (che riguarda appunto le pene superiori a sei mesi), anche prima dell'espiazione della metà della pena, laddove il tribunale ritenga insussistenti i presupposti per la concessione dell'affidamento in prova.

Il trattamento di gran lunga più favorevole riservato ai condannati liberi potrebbe essere giustificato «solo in parte» con la presunzione di minore pericolosità derivante dalla condizione di libertà. Le presunzioni assolute risultano, infatti, incompatibili con i principi di individualizzazione, proporzionalità e umanizzazione della pena: nulla esclude che un condannato detenuto, proprio perché ha affrontato un percorso rieducativo all'interno del carcere, abbia raggiunto un livello di rieducazione superiore a quello del condannato in regime di sospensione dell'esecuzione della pena.



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

L'Avvocatura generale dello Stato rileva come il giudice *a quo* chieda a questa Corte di intervenire sulla scelta discrezionale del legislatore di differenziare il regime di ammissione alla semilibertà secondo l'entità della pena da scontare, consentendo l'applicazione provvisoria del beneficio solo a fronte di pene di durata non superiore a sei mesi. Tale intervento implicherebbe, tuttavia, scelte politiche riservate al legislatore, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata: circostanza che renderebbe inammissibili le questioni.

Le censure del rimettente sarebbero, in ogni caso, infondate. La previsione normativa contestata si giustificerebbe, infatti, alla luce dell'esigenza di favorire l'accesso alla semilibertà nei casi in cui la pena detentiva da espiare risulti di durata contenuta. Non irragionevolmente tale ipotesi è stata differenziata da quella nella quale la pena superi i sei mesi, relativamente alla quale l'ammissione al beneficio potrà essere comunque richiesta al tribunale di sorveglianza, in presenza delle condizioni indicate dall'art. 50, comma 2, ordin. penit.

Insussistente si paleserebbe, per altro verso, la denunciata disparità di trattamento tra i condannati detenuti e i condannati liberi che fruiscano della sospensione dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., i quali possono chiedere al tribunale di sorveglianza di accedere alla semilibertà anche prima dell'espiazione della metà della pena. Analoga previsione è contenuta, infatti, nell'art. 50, comma 2, ordin. penit., con riguardo ai condannati detenuti che versino nelle condizioni previste da tale disposizione.

Considerato in diritto

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Avellino dubita della legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 6, 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 prevede che il magistrato di sorveglianza può applicare in via provvisoria la semilibertà solo nel caso di pena detentiva non superiore a sei mesi.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3, primo comma, della Costituzione, per contrasto con il principio di eguaglianza. In antitesi con il criterio di gradualità nell'accesso ai benefici penitenziari, essa prevede, infatti, per l'ammissione in via provvisoria alla semilibertà, una limitazione più stringente di quella valevole per la più ampia misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, la quale può essere applicata provvisoriamente dal magistrato di sorveglianza, ai sensi dell'art. 47, comma 4, ordin. penit., in rapporto a pene detentive da espiare, anche residue, fino a quattro anni.

Ne seguirebbe anche una irragionevole disparità di trattamento tra i condannati detenuti e i condannati liberi che beneficino della sospensione dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, i quali, ove debbano espiare una pena detentiva superiore a sei mesi ma non a quattro anni, possono accedere alla semilibertà anche prima dell'espiazione di metà della pena.

La norma censurata violerebbe, inoltre, l'art. 27, primo e terzo comma, Cost., compromettendo la funzione rieducativa della pena, alla cui realizzazione è preordinata la progressività del trattamento penitenziario. Il condannato, che pure abbia dato prova della «volontà di recupero» e scontato la metà della pena, ma che debba ancora espiare una pena superiore a sei mesi, dovrebbe infatti attendere, per l'accesso alla semilibertà, i tempi occorrenti per la decisione del tribunale di sorveglianza, con il rischio di perdere le opportunità di lavoro addotte a sostegno dell'istanza e senza poter sperimentare, altresì, nelle more, la misura richiesta, anche in vista della concessione della più ampia misura dell'affidamento in prova al servizio sociale da parte dello stesso organo collegiale.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, assumendo che il rimettente avrebbe chiesto a questa Corte un intervento sostitutivo che implica scelte politiche riservate al legislatore, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

L'eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo* formula, in effetti, all'apparenza, un petitum meramente ablativo del limite dei sei mesi di pena detentiva, che circoscrive, in base alla norma censurata, la possibilità di applicazione provvisoria della semilibertà con provvedimento del magistrato di sorveglianza. In fatto, però, ciò di cui il rimettente si duole è la difformità per difetto di tale limite rispetto a quello valevole tanto ai fini dell'applicazione provvisoria dell'affidamento in prova al servizio sociale, quanto ai fini della sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti del condannato libero: limite pari a quattro anni (anche come residuo di maggior pena), in virtù, rispettivamente, dell'art. 47, commi 3-*bis* e 4, ordin. penit. e dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., quale risultante a seguito della sentenza di questa Corte n. 41 del 2018.



A prescindere da ogni altro rilievo, la rimozione dei vulnere costituzionali non implica, dunque, alcuna scelta discrezionale nell'ambito di un ventaglio di possibili alternative. I contenuti della pronuncia volta a ripristinare la legalità costituzionale in assunto violata restano, al contrario, puntualmente tracciati dalle coordinate del sistema vigente, e segnatamente dalla disciplina delle ipotesi evocate come *tertia comparationis*: disciplina alla quale, nella logica del giudice *a quo*, andrebbe allineata quella della fattispecie in discussione.

3.- Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento all'art. 3 Cost., nei termini di seguito specificati.

I dubbi di costituzionalità prospettati dal Magistrato di sorveglianza di Avellino attengono alla procedura di applicazione della semilibertà, che, come è noto, è la misura alternativa alla detenzione che consente al condannato e all'internato «di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale» (art. 48, comma 1, ordin. penit.).

Di là da tale comune profilo contenutistico, la misura si scinde al suo interno - secondo una corrente ricostruzione - in tre figure distinte per presupposti e funzioni: la semilibertà per le pene dell'arresto e della detenzione non superiore a sei mesi, finalizzata precipuamente a limitare gli effetti desocializzanti della carcerazione di breve durata (art. 50, comma 1, ordin. penit.); la semilibertà per pene medio-lunghe, cui possono accedere, in base ai progressi compiuti nel corso del trattamento e in vista del graduale reinserimento nella società (art. 50, comma 4, ordin. penit.), i condannati che abbiano espiato almeno la metà della pena (o i due terzi, quanto ai condannati per taluno dei delitti di cui all'art. 4-bis, ordin. penit.), indipendentemente dall'entità della pena residua (art. 50, comma 2, primo periodo, ordin. penit.); infine, la semilibertà cosiddetta "surrogatoria" dell'affidamento in prova al servizio sociale. Tale ultima figura è stata affiancata alle altre - delineate già ab origine dalla legge sull'ordinamento penitenziario - dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), al fine di realizzare un più razionale coordinamento tra le misure alternative in questione, nella logica della progressione nel trattamento. Ne sono, infatti, destinatari i condannati che debbano espiare una pena rientrante nel limite di fruibilità dell'affidamento in prova - ossia, attualmente, una pena detentiva, anche residua, non superiore a quattro anni (art. 47, comma 3-bis, ordin. penit.) - ma che, in concreto, non siano ritenuti ancora meritevoli del beneficio più ampio: nel qual caso possono essere ammessi alla misura più contenuta della semilibertà, ancorché non abbiano ancora espiato la metà della pena (art. 50, comma 2, terzo periodo, ordin. penit.).

4.- Le censure del rimettente si focalizzano sulla disposizione del comma 6 dell'art. 50 ordin. penit., il cui testo vigente è frutto della novellazione operata dall'art. 5, comma 1, lettera b), della legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni).

La norma censurata stabilisce, al primo periodo, che «[n]ei casi previsti dal comma 1» dello stesso art. 50 ordin. penit. - vale a dire, con riguardo alla semilibertà per pene detentive brevi - «se il condannato ha dimostrato la propria volontà di reinserimento nella vita sociale, la semilibertà può essere altresì disposta successivamente all'inizio dell'esecuzione della pena». Di consueto, infatti, a tale forma di semilibertà si accede senza un preventivo passaggio attraverso l'istituto penitenziario, grazie al generale meccanismo introdotto dalla stessa legge n. 165 del 1998 con il nuovo art. 656, comma 5, cod. proc. pen.: meccanismo che implica la sospensione ex officio dell'esecuzione della pena detentiva non superiore a tre anni (elevati a quattro dalla sentenza di questa Corte n. 41 del 2018), al fine di consentire al condannato di chiedere, nel termine di trenta giorni, l'ammissione a una misura alternativa dallo stato di libertà. Il censurato art. 50, comma 6, ordin. penit. si indirizza, dunque, ai condannati che non abbiano saputo o potuto (eventualmente, per l'esistenza di una delle condizioni ostative indicate nel comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen.) avvalersi di tale possibilità.

Riguardo, poi, alle modalità di applicazione della semilibertà per pene non superiori a sei mesi al condannato detenuto, la norma denunciata richiama, al secondo periodo, nei limiti della compatibilità, l'art. 47, comma 4, ordin. penit., relativo all'affidamento in prova al servizio sociale.

Il richiamato art. 47, comma 4, ordin. penit. era stato anch'esso oggetto di riscrittura ad opera della legge n. 165 del 1998, nel senso di prevedere che, dopo l'inizio dell'esecuzione della pena, l'istanza di affidamento in prova dovesse essere proposta al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di esecuzione, il quale poteva sospendere l'esecuzione della pena e ordinare la liberazione del condannato, ove fossero «offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova e al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione e non vi sia pericolo di fuga»: sospensione che rimaneva operante sino alla decisione del tribunale di sorveglianza.

Si trattava di una disciplina anomala, in quanto annetteva al provvedimento "cautelare" del magistrato di sorveglianza un contenuto più ampio (la completa libertà) rispetto a quello della pronuncia conclusiva del tribunale di sor-



veglanza (rispettivamente, la liberazione sottoposta a prescrizioni, nel caso dell'affidamento in prova, e la possibilità di trascorrere parte della giornata fuori dell'istituto, nel caso della semilibertà per pene detentive brevi). Anomalia che, pur tuttavia, questa Corte aveva ritenuto non risolversi in vizio di illegittimità costituzionale (ordinanze n. 446 del 2008 e n. 375 del 1999).

A rimuovere l'anomalia ha peraltro provveduto l'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10. Sostituendo l'art. 47, comma 4, ordin. penit., la novella ha, infatti, riconosciuto al magistrato di sorveglianza il potere di disporre, nelle more della pronuncia del tribunale di sorveglianza, non più la sospensione dell'esecuzione della pena, ma l'applicazione provvisoria della misura.

Il citato art. 47, comma 4, ordin. penit. stabilisce, in particolare, nel testo attuale, che l'istanza di applicazione della misura va proposta al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo di esecuzione, consentendo, tuttavia, di proporla al magistrato di sorveglianza competente in relazione al medesimo luogo «[q]uando sussiste un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione». Il magistrato di sorveglianza - alle stesse condizioni già previste in precedenza (ove, cioè, siano offerte «concrete indicazioni» in ordine all'esistenza dei presupposti per l'affidamento in prova e alla sussistenza del grave pregiudizio, e non vi sia pericolo di fuga) - dispone l'applicazione provvisoria della misura con ordinanza, la quale conserva efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza (cui sono trasmessi gli atti); decisione che deve intervenire nel termine (ordinatorio) di sessanta giorni.

5.- La procedura di applicazione provvisoria introdotta nel 2013 - alla quale risulta attualmente riferito il richiamo contenuto nell'art. 50, comma 6, ordin. penit. - non risulta, peraltro, estesa alla semilibertà "surrogatoria" dell'affidamento in prova.

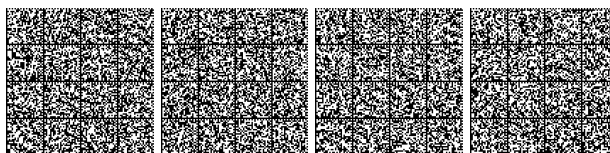
Proprio di tale limitazione si duole il rimettente, ritenendola in contrasto in primo luogo con il principio di eguaglianza.

Il giudice *a quo* rileva, in particolare, che, alla luce del combinato disposto dei commi 3-*bis* e 4 dell'art. 47 ordin. penit., il magistrato di sorveglianza può applicare in via provvisoria l'affidamento in prova al servizio sociale in rapporto a pene fino a quattro anni: limite, dunque, largamente superiore a quello di sei mesi operante per l'applicazione provvisoria della semilibertà. Tale assetto si porrebbe in aperta contraddizione con il criterio della gradualità nella concessione dei benefici penitenziari: criterio che - per costante indicazione della giurisprudenza di legittimità - pur non assurgendo a regola assoluta, risponde a un razionale apprezzamento delle esigenze rieducative e di prevenzione cui è ispirato il principio stesso del trattamento penitenziario (tra le ultime, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 17 gennaio-22 maggio 2019, n. 22443, e 4 giugno-6 novembre 2018, n. 50026). Nella logica gradualistica, infatti, la semilibertà precede e "prepara" l'affidamento in prova, che è misura evidentemente più ampia, in quanto recide ogni rapporto tra il condannato e l'istituto penitenziario, traducendosi in un regime di libertà assistita e controllata. Sarebbe, perciò, irragionevole che l'accesso alla misura "minore" resti soggetto, per l'aspetto considerato, a un regime più restrittivo di quello valevole per la misura "maggiore".

6.- Questa Corte si è già occupata in due occasioni di questioni volte a censurare che fossero previste, per la fruizione della semilibertà, condizioni oggettive per certi versi più rigorose di quelle richieste per l'affidamento in prova. In entrambi i casi, questa Corte ha negato l'esistenza dei vulnera denunciati, escludendo che, alla luce delle differenze strutturali tra le due misure, possa ravvisarsi un'esigenza costituzionale di allineamento dei relativi requisiti di ammissibilità (sentenze n. 338 del 2008 e n. 100 del 1997).

Affidamento in prova e semilibertà restano, infatti, tuttora misure distinte non solo sul piano dei contenuti, ma anche su quello dei presupposti di ordine soggettivo. Per l'affidamento in prova è, infatti, richiesta una prognosi positiva riguardo alla capacità della misura di contribuire alla rieducazione del reo e di prevenire il rischio della recidiva (art. 47, comma 2, ordin. penit.): laddove, invece, l'ammissione alle varie forme di libertà si fonda su presupposti più blandi, che ruotano sostanzialmente attorno all'esistenza delle condizioni per un graduale reinserimento sociale del condannato (art. 50, commi 4 e 6, ordin. penit.).

Ciò esclude che possa ravvisarsi tra le due misure «una sorta di rapporto di continenza» (sentenza n. 338 del 2008), a fronte del quale sarebbe senz'altro irragionevole precludere il "meno" al soggetto che potrebbe (astrattamente) aspirare al "più". Il fatto che il condannato presenti ancora un certo grado di pericolosità, tale da non consentire una valutazione favorevole circa la prevenzione del rischio di recidiva attraverso le prescrizioni - anche molto stringenti - che possono accompagnare l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47, comma 5, ordin. penit.), si presta, in particolare, a giustificare la scelta legislativa di stabilire requisiti di ordine oggettivo distinti e più rigorosi per l'am-



missione a una misura - quale la semilibertà - «che, comunque, implica un atto di fiducia dello Stato» nei confronti del condannato, consentendone l'uscita dall'istituto penitenziario per una parte del giorno (in questi termini, sentenza n. 338 del 2008, con specifico riguardo all'esclusione dalla semilibertà - a differenza che dall'affidamento in prova - dei condannati per i reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit. che non abbiano ancora espiato i due terzi della pena, anche quando la pena residua non superasse - all'epoca - i tre anni).

In senso simile questa Corte si è di recente espressa anche con riguardo ai rapporti tra l'affidamento in prova e altra misura alternativa alla detenzione parimenti meno favorevole, quale la detenzione domiciliare, dichiarando non fondate le questioni al riguardo sollevate dalla prima sezione penale della Corte di cassazione con l'ordinanza pure diffusamente richiamata dall'odierno rimettente a sostegno delle proprie tesi. Sulla base di un ragionamento analogo, *mutatis mutandis*, a quello dianzi ricordato, si è ritenuta, in particolare, non censurabile sul piano costituzionale l'esclusione dalla detenzione domiciliare ordinaria dei condannati per i reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit.: condannati dei quali pure non è precluso l'affidamento in prova (sentenza n. 50 del 2020).

In tali occasioni, questa Corte ha rilevato che un diverso assetto della disciplina della materia, nel segno di una maggiore espansione delle misure alternative alla detenzione, era certamente possibile (sentenza n. 50 del 2020) e forse anche auspicabile (sentenza n. 100 del 1997): ma che esso restava rimesso alle scelte discrezionali del legislatore in tema di politica dell'esecuzione penale.

7.- Nei casi ora ricordati si discuteva, tuttavia, della disciplina dei presupposti sostanziali per l'ammissione alla misura.

Il caso oggi in esame è diverso e merita una differente soluzione. La discriminazione tra semilibertà e affidamento in prova censurata dal magistrato di sorveglianza rimettente concerne, infatti, non già le condizioni di accesso alla misura - che, per quanto attiene al limite di pena, risultano già da tempo allineate, in forza di quanto dispone l'art. 50, comma 2, terzo periodo, ordin. penit. -, ma la possibilità di beneficiare di un accesso "accelerato", tramite una procedura di applicazione provvisoria che eviti al condannato i tempi di attesa della decisione del tribunale di sorveglianza e i pregiudizi ad essi connessi.

In effetti, una volta che il legislatore abbia ritenuto, nella sua discrezionalità, di dover omologare semilibertà e affidamento in prova riguardo al quantum di pena che permette di fruire della misura - così come è avvenuto con l'introduzione della semilibertà "surrogatoria" - non v'è più alcuna ragione per lasciare (contraddittoriamente) disallineato in peius il beneficio "minore", quanto alla possibilità di accesso anticipato e provvisorio al beneficio in presenza di un pericolo di grave pregiudizio, tramite provvedimento dell'organo monocratico.

La mancata estensione della procedura prevista dall'art. 47, comma 4, ordin. penit. alla semilibertà "surrogatoria" aveva una giustificazione con riferimento alla precedente disciplina recata dalla disposizione ora citata, la quale - come si è ricordato - attribuiva al magistrato di sorveglianza il potere di disporre tout court la sospensione dell'esecuzione della pena e la messa in libertà del condannato, nelle more della decisione del tribunale di sorveglianza: meccanismo che appariva inopportuno estendere a soggetti privi dei requisiti di affidabilità richiesti per l'accesso all'affidamento in prova e condannati a una pena che, per la sua entità, non poteva dirsi sicuramente indicativa di una ridotta pericolosità.

Analoga giustificazione non è più rinvenibile, per converso, in relazione alla procedura di applicazione provvisoria della misura, in presenza di situazioni di urgenza e sulla base di un filtro di merito del magistrato di sorveglianza, introdotta dal d.l. n. 146 del 2013, come convertito, in sostituzione del predetto meccanismo.

Soprattutto, come nota il rimettente, l'attesa dei tempi - fisiologicamente più lunghi - richiesti per la decisione del tribunale di sorveglianza potrebbe far perdere al condannato, che pure sia già in possesso di tutti i requisiti per la fruizione della misura, l'opportunità di lavoro in relazione alla quale è stata formulata l'istanza di semilibertà e, con essa, l'effetto risocializzante connesso allo svolgimento dell'attività lavorativa extra moenia, anche in vista della successiva ammissione al beneficio più ampio. Peraltro, l'ammissione alla misura avviene pur sempre in via provvisoria, sotto la condizione della conferma da parte del tribunale di sorveglianza.

8.- Alla luce delle considerazioni che precedono, l'art. 50, comma 6, ordin. penit. va dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non consente al magistrato di sorveglianza di applicare in via provvisoria la semilibertà, ai sensi dell'art. 47, comma 4, ordin. penit., in quanto compatibile, anche nell'ipotesi prevista dal terzo periodo del comma 2 dello stesso art. 50 (e dunque quando la pena detentiva da espiare sia superiore a sei mesi, ma non a quattro anni).



Le ulteriori censure formulate dal giudice rimettente in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'asserita disparità di trattamento fra i condannati detenuti e condannati che fruiscono della sospensione dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., nonché in riferimento all'art. 27, primo e terzo comma, Cost. restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 50, comma 6, 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 non consente al magistrato di sorveglianza di applicare in via provvisoria la semilibertà, ai sensi dell'art. 47, comma 4, ordin. penit., in quanto compatibile, anche nell'ipotesi prevista dal terzo periodo del comma 2 dello stesso art. 50.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200074

N. 75

Sentenza 7 - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Estinzione del reato a seguito di esito positivo della messa alla prova - Procedimento di applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo davanti al prefetto - Verifica della sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione indicata, anziché restituzione all'avente diritto - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 224-ter, comma 6.
- Costituzione, art. 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 224-ter, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo nel procedimento vertente tra M. T. e la Prefettura di Bergamo, con ordinanza dell'8 maggio 2019, iscritta al n. 215 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Stefano Petitti nella camera di consiglio del 6 aprile 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 maggio 2019, il Tribunale ordinario di Bergamo ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 224-ter, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 44 della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

La norma censurata violerebbe il principio di ragionevolezza, «nella parte in cui non prevede che, in caso di estinzione del reato (di guida in stato di ebbrezza) a seguito di esito positivo della messa alla prova, il prefetto, anziché verificare la sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca, e procedere ai sensi dell'art. 231 [recte: 213 cod. strada], disponga [la] restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto, ovvero nella parte in cui non prevede che, nel medesimo caso di estinzione del reato (di guida in stato di ebbrezza) a seguito di esito positivo della messa alla prova, il giudice civile, adito in sede di opposizione avverso il provvedimento del [p]refetto che applica la sanzione amministrativa accessoria della confisca, disponga [la] restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto».

1.1.- Il rimettente espone che M.T., fermato mentre conduceva il proprio veicolo in stato di ebbrezza, era stato tratto a giudizio penale innanzi al Tribunale di Bergamo, il quale, disposta la messa alla prova e successivamente constatato l'esito positivo, aveva emesso sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato.

M.T. aveva quindi chiesto la restituzione del mezzo sequestrato, ed invece il Prefetto di Bergamo ne aveva ordinato la confisca.

L'opposizione avverso l'ordinanza di confisca era stata respinta dal Giudice di pace di Bergamo, la cui sentenza era stata da M. T. appellata nel giudizio *a quo*.

2.- Ad avviso del rimettente, l'autore del reato di guida in stato di ebbrezza subisce un'irragionevole e deteriore disparità di trattamento in ordine alla confisca del veicolo qualora il giudice penale abbia disposto nei suoi confronti la messa alla prova, anziché il lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 186, comma 9-bis, cod. strada.

Il giudice *a quo* osserva infatti che, nel caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità, il giudice penale, dichiarata l'estinzione del reato, revoca la confisca del veicolo, a norma dell'art. 186, comma 9-bis, cod. strada, mentre, nel caso di esito positivo della messa alla prova, egli, dichiarata l'estinzione del reato, trasmette gli atti al prefetto, a norma dell'art. 224-ter cod. strada, affinché quest'ultimo, ove ricorrano le condizioni di legge, disponga la confisca del mezzo.



Sarebbe irragionevole che lo svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità determini la revoca giudiziale della confisca, mentre l'esito positivo della messa alla prova lasci impregiudicata l'applicazione prefettizia della sanzione accessoria.

Le «notevoli similitudini» tra i due istituti ne renderebbero illogica la diversità di disciplina in punto di confisca, tanto più che la disparità appesantisce il regime della messa alla prova, misura «già più afflittiva» rispetto all'altra, poiché essa esige, oltre alla prestazione di lavoro in favore della collettività, anche un'attività di riparazione del danno da reato e l'osservanza di un programma in affidamento al servizio sociale.

2.1.- Il giudice *a quo* correla la rilevanza della questione all'impossibilità di definire l'appello di cui è investito senza la previa verifica di legittimità costituzionale dell'art. 224-ter, comma 6, cod. strada.

Secondo il rimettente, poiché l'art. 168-ter del codice penale stabilisce che l'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, l'art. 224-ter, comma 6, cod. strada «non lascia spazio a diverse interpretazioni in ordine alla sorte del veicolo sequestrato, nel senso [che] l'autorità amministrativa, ove ne ricorrano le condizioni, non può che disporre la confisca».

3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi infondata la questione.

L'Avvocatura assume che gli istituti confrontati dal giudice *a quo* siano tra loro «assolutamente eterogenei», sicché la disciplina dell'uno non potrebbe essere presa a *tertium comparationis* della disciplina dell'altro in ordine alla confisca del veicolo.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Bergamo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 224-ter, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 44 della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, in caso di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza a seguito di esito positivo della messa alla prova, il prefetto, anziché verificare la sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca, disponga la restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto, ovvero nella parte in cui non prevede che, nel medesimo caso, il giudice civile, adito in sede di opposizione avverso l'ordinanza prefettizia di confisca, disponga la restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto.

1.1.- Il rimettente considera irragionevole che, in caso di estinzione del reato per svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità, il giudice debba revocare la confisca del veicolo a norma dell'art. 186, comma 9-bis, cod. strada e che, viceversa, in caso di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, egli debba trasmettere gli atti al prefetto, affinché quest'ultimo, ove ne ricorrano le condizioni, disponga la confisca del veicolo a norma del combinato disposto degli artt. 168-ter del codice penale e 224-ter, comma 6, cod. strada.

2.- La questione è formulata in modo apparentemente ancipite, poiché la violazione del parametro di ragionevolezza è riferita, nel contempo, all'omessa previsione del dovere del prefetto di disporre la restituzione del veicolo in caso di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova «ovvero» all'omessa previsione del medesimo dovere del giudice in sede di opposizione all'ordinanza prefettizia di confisca.

2.1.- Per costante indirizzo di questa Corte, «l'alternatività del petitum che rende ancipite, e pertanto inammissibile, la questione di legittimità costituzionale è quella che non può essere sciolta per via interpretativa, e che si configura, quindi, come un'alternatività irrisolta (*ex plurimis*, sentenze n. 175 del 2018, n. 22 del 2016, n. 247 del 2015 e n. 248 del 2014; ordinanze n. 221 e n. 130 del 2017)» (sentenza n. 58 del 2020).

Nel caso in esame, l'interpretazione complessiva dei termini di formulazione suggerisce che il rimettente non abbia prospettato un'alternativa irrisolta tra questioni plurime, ma si sia limitato ad una presentazione sequenziale della medesima questione, laddove la congiunzione «ovvero» non ha valore disgiuntivo, bensì esplicativo, e sta cioè per «quindi».

Secondo il petitum sostitutivo così interpretato, l'art. 224-ter, comma 6, cod. strada dovrebbe prevedere che, in caso di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, il prefetto deve ordinare la restituzione del veicolo all'avente diritto; e che, «quindi», ove il prefetto non abbia ordinato la restituzione del veicolo, ed anzi ne abbia disposto la confisca, la restituzione deve essere ordinata dal giudice dell'opposizione alla confisca.

3.- La questione è fondata.

3.1.- L'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova è stato introdotto, per gli imputati adulti, dalla legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili).



In particolare, l'art. 3, comma 1, della legge n. 67 del 2014 ha aggiunto l'art. 168-*bis* cod. pen., che, al primo comma, consente di chiedere la sospensione del processo con messa alla prova all'imputato per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'art. 550 del codice di procedura penale.

A norma dell'art. 168-*bis*, secondo comma, cod. pen., la messa alla prova comporta la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato; comporta altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali.

La concessione della messa alla prova è inoltre subordinata, per effetto del terzo comma dell'art. 168-*bis* cod. pen., alla prestazione di lavoro di pubblica utilità, consistente in una prestazione non retribuita in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato.

L'art. 168-*ter* cod. pen., esso pure aggiunto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 67 del 2014, stabilisce che l'esito positivo della prova estingue il reato per cui si procede (secondo comma, primo periodo) e che, tuttavia, l'estinzione del reato non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge (secondo comma, secondo periodo).

3.1.1.- Questa Corte ha osservato che la messa alla prova non è una sanzione penale, poiché la sua esecuzione è rimessa «alla spontanea osservanza delle prescrizioni da parte dell'imputato, il quale liberamente può farla cessare, con l'unica conseguenza che il processo sospeso riprende il suo corso» (sentenza n. 91 del 2018); pur non essendo una pena, tuttavia, la messa alla prova manifesta, per gli imputati adulti, una «innegabile connotazione sanzionatoria», che la differenzia dall'omologo istituto minorile, la cui funzione è, invece, essenzialmente (ri)educativa (sentenza n. 68 del 2019).

La connotazione sanzionatoria della messa alla prova degli adulti viene evidenziata, tra l'altro, dalla prestazione del lavoro di pubblica utilità, che, a norma dell'art. 168-*bis*, terzo comma, cod. pen., è una componente imprescindibile dell'istituto riguardo ai maggiorenni, e che invece, a norma dell'art. 27 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), non figura tra le prescrizioni del progetto di intervento elaborato dai servizi minorili (ancora sentenza n. 68 del 2019).

3.2.- Aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera *d*), della legge n. 120 del 2010, e quindi introdotto contestualmente all'art. 224-*ter* cod. strada, il comma 9-*bis* dell'art. 186 del medesimo codice prevede che la pena detentiva e pecuniaria per la guida in stato di ebbrezza, a condizione che il reato non abbia provocato un incidente stradale, può essere sostituita, anche con il decreto penale di condanna, se non vi è opposizione da parte dell'imputato, con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), secondo le modalità ivi previste e consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere, in via prioritaria, nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, o presso i centri specializzati di lotta alle dipendenze.

Ai sensi del medesimo comma 9-*bis* dell'art. 186 cod. strada, in caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità, il giudice fissa una nuova udienza e dichiara estinto il reato, dispone la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente di guida e revoca la confisca del veicolo sequestrato.

3.2.1.- Questa Corte ha avuto modo di sottolineare che il lavoro di pubblica utilità disciplinato dal comma 9-*bis* dell'art. 186 cod. strada è, a tutti gli effetti, una pena sostitutiva (ordinanza n. 43 del 2013).

Essa svolge, peraltro, anche una funzione "premiante", in quanto il positivo svolgimento del lavoro sostitutivo determina per il condannato le favorevoli conseguenze della declaratoria di estinzione del reato, riduzione a metà della durata della sospensione della patente e revoca della confisca del veicolo (sentenza n. 198 del 2015).

3.3.- Sia la messa alla prova ex art. 168-*bis* cod. pen. che il lavoro di pubblica utilità ex art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada hanno ad oggetto la prestazione di attività non retribuita in favore della collettività.

Mentre rappresenta l'essenza stessa della pena sostitutiva di cui all'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, la prestazione di attività non retribuita in favore della collettività è soltanto una componente del trattamento di prova di cui all'art. 168-*bis* cod. pen.

Infatti, a norma dell'art. 168-*bis*, secondo comma, cod. pen., la messa alla prova esige anche condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo



stesso cagionato, e altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali.

Il lavoro non retribuito in favore della collettività è una componente ulteriore della messa alla prova degli adulti, e tuttavia una componente imprescindibile, poiché, a norma dell'art. 168-*bis*, terzo comma, cod. pen., «la concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità».

3.4.- Per costante giurisprudenza costituzionale, la discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti di reato incontra il limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 155 del 2019 e n. 222 del 2018; ordinanza n. 207 del 2019), e tale limite vale anche nella definizione degli istituti processualpenalistici (*ex plurimis*, sentenze n. 155 del 2019 e n. 236 del 2018).

3.4.1.- Orbene, è manifestamente irragionevole che, pur al cospetto di una prestazione analoga, qual è il lavoro di pubblica utilità, e pur a fronte della medesima conseguenza dell'estinzione del reato, la confisca del veicolo venga meno per revoca del giudice, nel caso di svolgimento positivo del lavoro sostitutivo, e possa essere invece disposta per ordine del prefetto, nel caso di esito positivo della messa alla prova.

L'irragionevolezza è resa ancor più evidente dal fatto che la sanzione amministrativa accessoria della confisca, mentre viene meno per revoca giudiziale nell'ipotesi di svolgimento positivo del lavoro sostitutivo, può essere disposta per ordinanza prefettizia nell'ipotesi di esito positivo della messa alla prova nonostante quest'ultima costituisca una misura più articolata ed impegnativa dell'altra, in quanto il lavoro di pubblica utilità vi figura insieme al compimento di atti riparatori da parte dell'imputato e all'affidamento dello stesso al servizio sociale.

3.4.2.- I profili differenziali tra i due istituti non sono in grado di giustificare la previsione dell'applicabilità della confisca nel caso in cui la messa alla prova si sia conclusa positivamente, con la conseguente estinzione del reato.

Non lo è la circostanza che, a differenza della messa alla prova dell'adulto, applicabile solo a richiesta dell'imputato, il lavoro di pubblica utilità previsto dall'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada può essere applicato dal giudice anche d'ufficio, alla sola condizione che l'imputato non vi si opponga (ordinanza n. 43 del 2013).

Il differente ruolo della volontà dell'imputato nell'applicazione delle due misure non incide sull'oggettività della prestazione lavorativa resa in favore della collettività, e con esito egualmente positivo, sicché esso non può giustificare un diseguale trattamento delle fattispecie in ordine alla confisca del veicolo.

Né la giustificazione della disparità di trattamento può essere rinvenuta nel fatto che, a norma dell'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, il lavoro sostitutivo deve svolgersi «in via prioritaria» nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale.

Avendo carattere non perentorio, ma soltanto preferenziale, questa disposizione non è sufficiente a differenziare, in termini generali e assoluti, l'attività non retribuita svolta quale pena sostitutiva da quella viceversa prestata nell'ambito della messa alla prova.

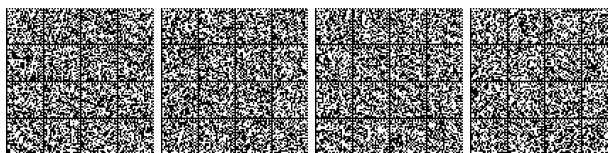
3.4.3.- Come già ricordato, nonostante la base volontaria che la distingue dalla pena, la messa alla prova dell'adulto determina pur sempre un «trattamento sanzionatorio» dell'imputato, ciò che questa Corte ha riconosciuto con la sentenza n. 91 del 2018, in adesivo richiamo alla sentenza 31 marzo 2016-1° settembre 2016, n. 36272, delle sezioni unite penali della Corte di cassazione.

La circostanza che tale trattamento sanzionatorio abbia una sua indefettibile componente nella prestazione del lavoro di pubblica utilità - come evidenziato da questa Corte nella sentenza n. 68 del 2019 - denuncia la manifesta irragionevolezza della possibilità di applicazione della confisca nel caso di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza per effetto dell'esito positivo della messa alla prova di cui all'art. 168-*bis* cod. pen.

3.4.4.- In proposito, deve rilevarsi che, al momento dell'introduzione dell'art. 224-*ter* cod. strada, avvenuta contestualmente all'aggiunta dell'art. 186, comma 9-*bis*, del medesimo codice, l'ordinamento non prevedeva ancora l'istituto della messa alla prova per gli imputati adulti, quale autonoma causa di estinzione del reato.

In occasione di tale riforma, il legislatore, mediante il comma 6 dell'art. 224-*ter* cod. strada, ha disciplinato gli effetti che le varie ipotesi di estinzione del reato producono in ordine alle sanzioni amministrative accessorie, prevedendo che, mentre l'estinzione «per morte dell'imputato» comporta il venir meno delle sanzioni accessorie già in essere, l'estinzione del reato «per altra causa» investe il prefetto della verifica di sussistenza delle relative condizioni di applicazione.

Nel contempo, tuttavia, mediante l'aggiunta del comma 9-*bis* dell'art. 186 cod. strada, il legislatore ha introdotto una specifica, e nuova, ipotesi di estinzione del reato, appunto quella del positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, anch'essa incidente sulle sanzioni amministrative accessorie, giacché ne deriva la revoca della confisca del veicolo, oltre alla dimidiazione della sospensione della patente di guida.



In tal modo, il legislatore ha delineato un peculiare “microsistema”, all’interno del quale l’estinzione del reato per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in ragione della sua evidente natura “premiale”, esclude la confisca del veicolo, in deroga alla disciplina delle altre ipotesi di estinzione del reato (diverse dalla morte dell’imputato), che, non condividendo quella natura “premiale”, contemplanò l’eventualità della confisca prefettizia (si pensi, innanzitutto, alla prescrizione del reato).

L’interna coerenza di questo “microsistema” è stata alterata dalla sopravvenuta disciplina della messa alla prova, con effetti distorsivi sull’attuale portata applicativa dell’art. 224-ter, comma 6, cod. strada.

Infatti, la possibilità che, pur in caso di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza per esito positivo della messa alla prova, il prefetto disponga, ricorrendone le condizioni, la confisca del veicolo (della cui disponibilità, peraltro, l’imputato è stato privato sin dal momento del sequestro) - laddove lo stesso codice della strada prevede, per il caso in cui il processo si sia concluso con l’emissione di una sentenza di condanna e con l’applicazione della pena sostitutiva, non solo l’estinzione del medesimo reato di guida in stato di ebbrezza, ma anche la revoca della confisca del veicolo per effetto del solo svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità - risulta manifestamente irragionevole, ove rapportata alla natura, alla finalità e alla disciplina dell’istituto della messa alla prova, come delineate anche dalla giurisprudenza di questa Corte, prima richiamata.

3.4.5.- La disciplina degli istituti incentivanti nel trattamento sanzionatorio dei reati stradali non aggravati ha un evidente carattere speciale, come dimostra proprio la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità per la guida in stato di ebbrezza non aggravata da incidente, la cui funzione “premiale” questa Corte ha già sottolineato (sentenza n. 198 del 2015).

Attesa la sua portata generale, la sopravvenuta disposizione dell’art. 168-ter cod. pen., secondo la quale l’estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova non pregiudica l’applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, non interferisce con la menzionata disciplina speciale, in quanto, mancando elementi indicativi di una contraria volontà del legislatore, opera il criterio *lex generalis posterior non derogat priori specialis* (tra le tante, sentenze n. 2 del 2008 e n. 41 del 1992).

3.5.- Per quanto sopra detto, l’art. 224-ter, comma 6, cod. strada è manifestamente irragionevole.

Come già chiarito nell’escludere il carattere ancipite della questione, il profilo enunciato dal rimettente circa i doveri decisori del giudice dell’opposizione alla confisca è meramente consequenziale a quello riguardante i doveri provvedimentali del prefetto, sicché non occorre sottoporlo ad autonomo esame, né farlo oggetto di autonoma pronuncia.

4.- Deve essere quindi dichiarata l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 224-ter, comma 6, cod. strada, nella parte in cui prevede che il prefetto verifica la sussistenza delle condizioni di legge per l’applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, anziché disporre la restituzione all’avente diritto, in caso di estinzione del reato di guida sotto l’influenza dell’alcool per esito positivo della messa alla prova.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 224-ter, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede che il prefetto verifica la sussistenza delle condizioni di legge per l’applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, anziché disporre la restituzione all’avente diritto, in caso di estinzione del reato di guida sotto l’influenza dell’alcool per esito positivo della messa alla prova.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 76

Sentenza 25 febbraio - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Subentro delle Regioni nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane - Riassegnazione delle relative risorse - Omessa previsione - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale, dell'autonomia finanziaria e di spesa e dell'equilibrio di bilancio, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Completa compensazione a favore delle Regioni del minor gettito IRAP conseguente alla modifica della base imponibile - Omessa previsione - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria e di spesa e dell'equilibrio di bilancio, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 833, 835 e 841; e art. 3, in combinato disposto con la Tabella 2, Missione 2, Programma 3.
- Costituzione, artt. 117, 119, primo e quarto comma, e 120, secondo comma, ultimo periodo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, 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), insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 1°-6 marzo 2019, depositato in cancelleria l'11 marzo 2019, iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
uditi l'avvocato Pierluigi Balducci per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili;
deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 1° marzo 2019, ricevuto il 6 marzo 2019 e depositato il successivo 11 marzo, iscritto al n. 46 del reg. ric. 2019, la Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, 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), in riferimento agli artt. 117 e 119, primo e quarto comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.



Le richiamate disposizioni sono impugnate insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), Tabella n. 2, Missione 2, allegato alla stessa, innanzitutto nella parte in cui non hanno disposto l'assegnazione alle Regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni stesse.

Inoltre, gli articoli indicati, insieme allo stato di previsione del MEF, Tabella n. 2, Missione 2, Programma 3 (*recte*: 2.5.) «Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro», allegato alla suddetta legge, sono oggetto del dubbio di costituzionalità anche nella parte in cui non hanno previsto il trasferimento alle Regioni di somme volte a compensare del tutto il minor gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) determinatosi per effetto delle deduzioni di cui all'art. 1, comma 20, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

La Regione Puglia, nel formulare le impugnazioni, ricorda che la Missione 2 ha ad oggetto le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, ed il Programma 2.5. riguarda i rapporti finanziari con enti territoriali.

2.- Nell'illustrare la questione relativa alla mancata assegnazione delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, trasferite alle Regioni, la ricorrente premette quanto segue.

3.- La Regione Puglia ricorda che la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nel distinguere le funzioni fondamentali da quelle non fondamentali svolte dalle Province, ha stabilito che le seconde dovessero essere assegnate ad altri enti dallo Stato e dalle Regioni, secondo le rispettive competenze, in attuazione dell'art. 118 Cost.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali) sono stati fissati i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane strumentali e organizzative, connesse all'esercizio delle funzioni provinciali da trasferire.

La legge n. 190 del 2014, attesa l'intervenuta riorganizzazione degli enti locali e la conseguente preventiva riduzione dei costi, all'art. 1, comma 418, ha stabilito, a carico delle Province e delle Città metropolitane, un contributo per il contenimento della spesa corrente.

4.- La Regione Puglia ha provveduto a dare attuazione alla legge n. 56 del 2014, con la legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale), e con la legge regionale 27 maggio 2016, n. 9 (Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale").

In particolare, l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 9 del 2016, ha disposto il trasferimento alla Regione di una pluralità di funzioni che, in precedenza, erano esercitate dalle Province.

Tuttavia, al trasferimento delle funzioni provinciali in capo alla Regione non è corrisposto il trasferimento delle relative risorse da parte dello Stato.

La legge n. 145 del 2018, difatti, a suo avviso, nulla ha previsto in termini di assegnazione di risorse alle Regioni per lo svolgimento delle funzioni provinciali non fondamentali alle stesse trasferite.

5.- Tanto premesso, la Regione Puglia illustra le ragioni poste a fondamento del dubbio di legittimità costituzionale.

6.- La ricorrente ripercorre la giurisprudenza costituzionale che ha esaminato la questione dell'attribuzione agli enti, che sono subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province, delle relative risorse.

In particolare, richiama le sentenze n. 137 e n. 84 del 2018, e n. 205 del 2016.

Ricorda che con la sentenza n. 205 del 2016, i cui principi sono stati ribaditi dalla sentenza n. 84 del 2018, la Corte ha affermato che le somme acquisite allo Stato, a seguito della riduzione della spesa corrente delle Province conseguente al trasferimento delle funzioni non fondamentali delle stesse, andavano riassegnate agli enti subentranti.

A sua volta, la pronuncia n. 137 del 2018 ha statuito che «[p]oiché l'interpretazione accolta dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte non ha trovato riscontro nel successivo operato dello Stato, si rende ora necessario sancire il dovere statale di riassegnazione delle risorse con una pronuncia di accoglimento».

7.- Dunque, la Regione Puglia deduce che, nel caso in esame, sussisterebbero tutte le condizioni per dichiarare l'incostituzionalità delle norme impuginate.

Sarebbe, infatti, palese l'individuazione delle funzioni non fondamentali un tempo svolte dalle Province e assegnate alla Regione Puglia (art. 2 della legge regionale n. 9 del 2016).

Al contempo, il bilancio regionale evidenzerebbe le somme spese per lo svolgimento delle funzioni medesime.

Peraltro, il recupero delle somme non corrisposte non potrebbe non essere adottato tempestivamente atteso che, come si poteva leggere nella sentenza n. 6 del 2019, «le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa



Corte non possono essere rinviate ad libitum, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia».

8.- Poiché le disposizioni impugnate non hanno attribuito alle Regioni le risorse per l'esercizio delle nuove funzioni, essa ricorrente ha dovuto fare ricorso ad altre disponibilità del bilancio regionale, vedendo lesa la propria autonomia finanziaria e di spesa, nonché l'equilibrio di bilancio, in violazione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost.

9.- Le norme impugnate, inoltre, lederebbero il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., atteso che il riordino delle funzioni non fondamentali è stato disposto anche attraverso l'accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014.

10.- Anche nel prospettare la questione relativa al mancato trasferimento di risorse per sopperire al minor gettito IRAP, la Regione Puglia svolge alcune considerazioni preliminari.

11.- La legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), nel fissare i criteri direttivi, ha predisposto l'esclusione di interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non fossero del proprio livello di governo.

In caso di intervento dello Stato sui tributi degli enti locali, però, la legge ha precisato che «[...] essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione [...]» delle conseguenti minori entrate (art. 2, comma 2, lettera t, della legge n. 42 del 2009).

12.- Parimenti, con riferimento ai tributi propri derivati, e alle addizionali sui tributi erariali, l'art. 11 del decreto legislativo 6 novembre 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), ha disposto, al comma 1, che «[g]li interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della citata legge n. 42 del 2009 sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquote o attribuzione di altri tributi».

13.- Tuttavia, la legge n. 190 del 2014, all'art. 1, comma 20, ha modificato la determinazione della base imponibile IRAP, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso, senza che fosse prevista alcuna forma di compensazione a favore delle Regioni e a carico dello Stato.

Successivamente, per compensare il minor gettito IRAP che si è venuto a determinare, l'art. 8, comma 13-*duodecies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015 n. 125, ha previsto l'attribuzione alle Regioni di contributi, per gli anni 2015, 2016 e successivi, ma in misura non adeguata a compensare completamente il minor gettito provocato dall'intervento statale.

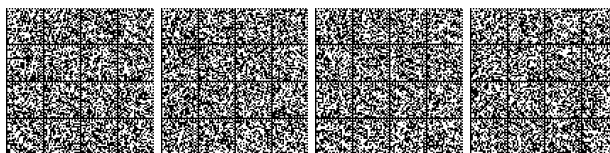
13.1.- Come si può evincere, in particolare, dalla nota del MEF del 5 novembre 2015, e dall'intesa adottata in sede di Conferenza Stato-Regioni il 27 luglio 2017, a fronte di un gettito IRAP, precedente al 2015, di euro 109.641.000, negli anni successivi, ad avviso della ricorrente, vi sarebbe stato un minor gettito nei seguenti termini: euro 17.376.570, per l'anno 2015, euro 29.705.500, per l'anno 2016, euro 25.050.560, per l'anno 2017, euro 21.126.570, per l'anno 2018, euro 18.588.570, per l'anno 2019.

13.2.- A sostegno delle proprie argomentazioni, la Regione Puglia rileva che l'importo di cui alla Tabella n. 2 dello stato di previsione del MEF, Programma 2.5., Azione «Reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro», allegato alla legge n. 145 del 2018, e la quota ad essa spettante in base alle previsioni dell'intesa del 27 luglio 2017, pur essendo corrispondente al contributo previsto dal citato decreto-legge, sarebbe parziale rispetto alla completa compensazione dovuta dallo Stato.

13.3.- Dopo aver svolto tali considerazioni, la Regione prospetta censure simili a quelle esposte con riguardo alla prima questione che ha promosso.

Deduce che il maggior effetto negativo, verificatosi sul gettito delle manovre regionali IRAP, sarebbe attestato proprio dai prospetti predisposti dal MEF, ai sensi dell'art. 77-*quater*, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, ed inviati alle Regioni in sede di quantificazione annuale dei gettiti relativi all'ultimo anno consuntivabile.

13.4.- La mancata compensazione del minor introito IRAP violerebbe la propria autonomia finanziaria ed il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, non consentendo l'equilibrio di bilancio, in contrasto con l'art. 119, primo e quarto comma, Cost.



13.5.- Sussisterebbe, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione, in relazione all'intesa adottata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano il 27 luglio 2017.

14.- Entrambe le questioni sono promosse anche in riferimento all'art. 117 Cost., che, tra l'altro, affida alle Regioni la potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato.

La potestà legislativa regionale risulterebbe anche lesa dal legislatore statale, in quanto, con le denunciate omissioni, lo Stato interverrebbe nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, oltre il proprio ambito competenziale.

15.- Con atto depositato il 15 aprile 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2019.

15.1.- Assume innanzitutto la difesa dello Stato che il ricorso è inammissibile in quanto: censura la legge nel suo complesso; si fonda su elementi generici, atteso che non è precisata né l'entità del trasferimento, né i relativi beneficiari; la riassegnazione delle risorse è priva di automatismo e rientra nella discrezionalità del legislatore.

La Regione, inoltre, non avrebbe dimostrato l'impossibilità di svolgere in tutto o in parte le specifiche funzioni trasferite, senza incorrere in maggiori spese.

15.2.- Nel merito, la difesa dello Stato chiede che la prima questione sia dichiarata non fondata.

Le norme censurate sono state adottate dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Le decisioni in tema di redistribuzione delle risorse rientrano nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato, e sono conformi alle linee interpretative delineate nella sentenza n. 205 del 2016 della Corte.

Il concorso alla finanza pubblica da parte delle Province e delle Città metropolitane, richiesto dalla legge n. 190 del 2014, e poi prorogato dall'art. 47, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, ha, tra i suoi presupposti, la riduzione della spesa del personale sul bilancio delle Province, determinata dalla riduzione della dotazione organica di tali enti.

Tale riduzione di spesa, evidentemente, si riflette sui bilanci regionali una volta che le funzioni già provinciali siano state trasferite alle Regioni, per le quali, quindi, il trasferimento di funzioni non dovrebbe, per definizione, tradursi in un aggravio di spesa.

In sostanza, le somme versate dalle Province allo Stato derivano dalla riduzione della spesa corrente: dunque, i risparmi in questione fanno parte della manovra complessiva di contenimento della finanza pubblica.

15.3.- Inoltre, l'intervento additivo invocato rientrerebbe nell'ambito delle scelte di bilancio che, come affermato dalla sentenza di questa Corte n. 188 del 2015, comportano decisioni di natura politico economica che sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei Governi e delle Aule assembleari; e in particolare l'eventuale restituzione delle somme a suo tempo acquisite dallo Stato non necessariamente avrebbe dovuto essere effettuato con la legge di bilancio, in quanto ogni legge sarebbe potenzialmente idonea a soddisfare le pretese finanziarie derivanti dalla riforma.

Le sentenze di questa Corte n. 84 del 2018 e n. 205 del 2016 non avrebbero affermato il dovere dello Stato di assegnare agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province tutte le risorse di cui all'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, ma solo quelle concretamente connesse allo svolgimento delle funzioni stesse.

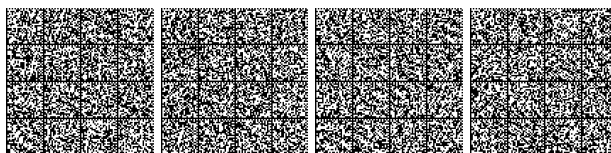
Quindi, la garanzia che il riordino di tali funzioni sia accompagnato dal passaggio delle relative risorse, potrebbe assumere un rilievo costituzionalmente apprezzabile nel solo caso in cui lo Stato si fosse appropriato puramente e semplicemente di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti.

Ma, ad avviso dell'Avvocatura, non risulterebbe in alcun modo che proprio le disposizioni impugnate avrebbero prodotto tale specifica situazione, circostanza che in ogni caso la ricorrente, avrebbe dovuto dimostrare.

16.- L'Avvocatura generale dello Stato prospetta che anche la seconda questione promossa dalla Regione Puglia non sarebbe fondata.

Il minor gettito IRAP, conseguente alla rimodulazione della base imponibile dell'imposta attuata dal legislatore statale con l'art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014, si inseriva nell'ambito di una manovra di politica economica finalizzata a ridurre la componente fiscale del costo del lavoro.

Tale disposizione sarebbe collegata alla disciplina di cui al d.l. n. 78 del 2015, come convertito, che aveva compensato le minori entrate regionali, derivanti da detta manovra, con uno specifico contributo, a decorrere dal 2016.



Le disposizioni da ultimo richiamate sarebbero espressione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia del sistema tributario dello Stato.

Né d'altro canto, attesa la naturale variabilità annuale del gettito IRAP, potrebbe ritenersi fondata la pretesa a un ristoro esattamente corrispondente al gettito conseguito anteriormente alla modifica della base imponibile, come operata a partire dal 2015, con la legge di bilancio di quell'anno.

17.- La Regione Puglia ha depositato memoria con la quale resiste alle difese del Presidente del Consiglio dei ministri.

In particolare, prospetta che proprio dalle disposizioni impugnate si evince che nessuna risorsa è stata attribuita alle Regioni per sostenere l'attribuzione delle funzioni non fondamentali e completamente compensare il minore gettito IRAP.

A sostegno della specificità delle censure, la Regione Puglia ha depositato documentazione (relazione del 4 luglio 2019, delibera della Giunta regionale n. 2199 del 12 dicembre 2017, prospetti del *MEF*), da cui si potrebbe evincere l'entità dei trasferimenti ai destinatari delle funzioni provinciali trasferite.

Quanto al minor gettito IRAP, la Regione richiama le difese già svolte, e l'inadeguatezza del contributo di cui all'art. 8, comma 13-*duodecies* del d.l. n. 78 del 2015, come convertito.

Dalla documentazione depositata del *MEF* e della Presidenza del Consiglio dei ministri, successiva al ricorso, avente a oggetto i prospetti contenenti le distribuzioni, su base regionale, delle stime del gettito di competenza per il quadriennio 2018-2021, da cui risulterebbe, in particolare, il minor gettito realizzatosi per il bilancio regionale pugliese.

Considerato in diritto

1.- La Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale 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), in riferimento agli artt. 117, 119, primo e quarto comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

2.- La prima questione ha ad oggetto gli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (*MEF*), Tabella n. 2, Missione 2, allegato alla stessa, in quanto tali disposizioni non prevedono l'assegnazione alle Regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni medesime.

2.1.- I commi 833 e 835 impugnati prevedono, rispettivamente, un contributo complessivo alle Regioni a statuto ordinario, pari a 2.496,2 milioni di euro per l'anno 2019, e pari a 1.746,2 milioni di euro per l'anno 2020, per rilanciare e accelerare gli investimenti, ripartito per ciascuna Regione secondo le tabelle allegate, salvo modifiche da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il comma 841 poi, stabilisce le modalità, per l'anno 2019 e per l'anno 2020, del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per il settore non sanitario, con l'obbligo di effettuare gli investimenti, secondo le indicazioni dei commi 834 e 836 dell'art. 1 della medesima legge.

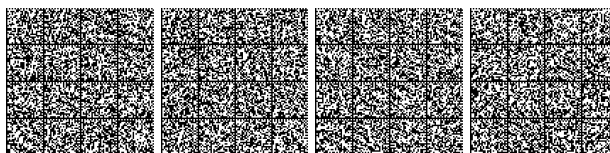
L'art. 3 della legge n. 145 del 2018, a sua volta, prevede al comma 1: «[s]ono autorizzati l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno finanziario 2019, in conformità all'annesso stato di previsione (Tabella n. 2)».

La Tabella 2 relativa al *MEF*, alla Missione 2, riporta le spese per le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, e al Programma 2.5., indica le spese per i rapporti finanziari con enti territoriali, tra cui rientra il reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro.

3.- La Regione dubita della legittimità costituzionale di queste norme, in quanto la priverebbero delle risorse corrispondenti alle nuove funzioni esercitate, e la costringerebbero ad utilizzare somme destinate ad altre voci del bilancio regionale.

Pertanto, le disposizioni impugnate inciderebbero sulla potestà legislativa regionale di cui all'art. 117 Cost., e lederebbero l'autonomia finanziaria e di spesa, minando l'equilibrio di bilancio, in violazione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost., atteso che la sottrazione di risorse fa venir meno il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

Lederebbero, inoltre, il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché il riordino delle funzioni non fondamentali era stato disposto anche attraverso l'accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014.



4.- È opportuno ricapitolare il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

4.1.- La legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ha inciso sull'assetto delle Province e delle Città metropolitane sotto il profilo organizzativo e sotto quello funzionale.

In particolare per le Province, la legge n. 56 del 2014, tra l'altro, ha individuato le loro funzioni fondamentali, e ha stabilito che le altre funzioni dovevano essere riallocate dallo Stato e dalle Regioni in base all'art. 118 Cost., con conseguente passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite.

La riforma tendeva anche a produrre una rilevante diminuzione della spesa provinciale.

4.2.- È seguito un complesso *iter* normativo e regolamentare che progressivamente, anche grazie a misure adottate in attuazione del principio di leale collaborazione, ha dato attuazione al trasferimento delle funzioni non fondamentali.

Particolarmente significativa è la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», con cui il legislatore riteneva «necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali» (sentenza n. 159 del 2016).

4.3.- A sua volta la Regione Puglia ha proceduto al riordino delle funzioni amministrative regionali delle Province, delle aree vaste, dei Comuni, delle forme associative comunali e della Città metropolitana di Bari, con la legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale).

Con la successiva legge della Regione Puglia 27 maggio 2016, n. 9, recante «Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)», la Regione ha trasferito a se stessa funzioni amministrative delegate, conferite o comunque esercitate dalle Province prima della data di entrata in vigore della legge regionale medesima (art. 2).

5.- Questa Corte è già stata chiamata a pronunciarsi sull'assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite.

5.1.- La sentenza n. 205 del 2016 ha esaminato, tra l'altro, la questione con la quale si censurava, in relazione all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, che disponeva il passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse dichiarandola non fondata in quanto «[...] disponendo il comma 418 che le risorse affluiscono «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato [...]» la disposizione va correttamente interpretata nel senso «[...] che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali [...]. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato [...]».

5.2.- In continuità con questi principi, la successiva sentenza n. 137 del 2018, ha accolto in parte, solo con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle Province, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, 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.

La disposizione impugnata aveva modificato l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, senza sancire il dovere dello Stato di riassegnare agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali le risorse di cui allo stesso comma 418, connesse a queste ultime.

Nella sentenza da ultimo indicata si è quindi affermato che «[n]el momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell'art. 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (Regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione [...] e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse [...], perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte».

Veniva anche puntualizzato che «[...] resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio» (citata sentenza n. 137 del 2018).



5.3.- Successivamente, sono state sottoposte al vaglio di questa Corte alcune disposizioni 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 avrebbero dato luogo alla violazione dell'art. 119 Cost., per la mancanza di una riassegnazione delle risorse recuperate dalle Province e dalle Città metropolitane agli enti subentranti nelle funzioni trasferite.

La relativa sentenza n. 83 del 2019, pur ribadendo i principi sopra riportati, e in particolare che «[l]a riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale», è stata di inammissibilità per la genericità del ricorso, in cui le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria regionale non erano comprovate da una adeguata analisi complessiva del bilancio regionale.

6.- Delineato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in materia, si può passare a esaminare la prima questione.

7.- Vanno disattese le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa dello Stato.

Il dubbio di costituzionalità è formulato dalla Regione Puglia rispetto a specifiche disposizioni della legge di bilancio per il 2019 e non vi è genericità o incertezza delle censure e del petitum.

Inoltre, non può affermarsi, come deduce l'Avvocatura generale dello Stato, che la questione non poteva essere proposta attraverso l'impugnazione delle norme di bilancio.

Questa Corte ha già ritenuto che «[l]a restituzione delle somme a suo tempo acquisite dallo Stato non necessariamente avrebbe dovuto essere effettuata con la legge di bilancio, in quanto ogni legge è potenzialmente idonea a soddisfare le pretese finanziarie derivanti dalla riforma [...]» (sentenza n. 84 del 2018).

Le norme di bilancio, dunque, anche se non sono la sede necessaria per l'attribuzione di risorse alle Regioni e agli enti locali, possono comunque costituire il veicolo per un contributo *ad hoc*.

7.1.- Sempre in via preliminare, va rilevato che la censura di violazione dell'art. 117 Cost., in quanto carente di specifiche e puntuali argomentazioni, è priva di autonomia argomentativa rispetto alla dedotta lesione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost. ed è pertanto manifestamente inammissibile.

8.- Nel merito, la questione, relativamente ai restanti parametri, non è fondata.

9.- Il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni non fondamentali delle Province costituisce il risultato di un complesso procedimento di riforma, nel quale ha assunto particolare rilevanza una prima fase, in cui progressivamente si è andato delineando il nuovo assetto delle competenze non fondamentali già facenti capo alle Province, e in cui, dunque, sussisteva l'esigenza di una specifica attribuzione agli enti subentranti delle risorse acquisite allo Stato dalle Province.

È quanto affermato dalla sentenza n. 205 del 2016, secondo cui: «[l]a previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere». Essa costituisce «[...] uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate [...]».

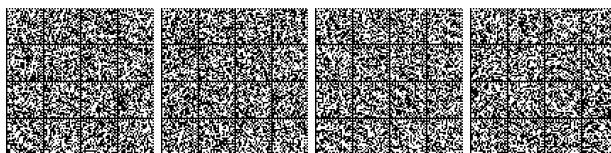
E le peculiari esigenze connesse all'avvio del processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province sono richiamate anche nella sentenza n. 137 del 2018 che, nella sostanza, fa riferimento al quadro normativo originario (la legge n. 190 del 2014).

In tale fase iniziale le funzioni trasferite sono rimaste "altre" rispetto al complesso delle funzioni regionali, richiedendosi un impegno di progressiva assimilazione e organizzazione nel più ampio contesto delle attribuzioni delle Regioni: vi era quindi la necessità di assegnare alle stesse le risorse che in precedenza erano attribuite alle Province in relazione alle funzioni poi trasferite, assegnazione poi effettuata sulla base dell'accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, richiamato dalla ricorrente.

È evidente, al contrario, che, a distanza di oltre sei anni dalla riforma, le funzioni trasferite si devono ormai ritenere indifferenziate rispetto alle altre funzioni regionali: esse, dunque, devono trovare copertura nel complesso del bilancio regionale.

10.- Ciò non esclude che possa esservi, e possa assumere rilievo costituzionale, una carenza di disponibilità finanziaria tale da pregiudicare il principio di cui all'art. 119, quarto comma, del finanziamento integrale delle funzioni regionali.

La giurisprudenza costituzionale (da ultimo, citata sentenza n. 83 del 2019) è costante nell'affermare che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, e che le risorse disponibili possono subire modifiche, a condizione però che eventuali riduzioni non pregiudichino lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi (sentenze n. 275 e n. 10 del 2016, n. 188 del 2015).



In tal caso, grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato in relazione alla violazione del principio dell'art. 119, quarto comma, Cost.

11.- La questione, tuttavia, è stata proposta dalla Regione Puglia con esclusivo riferimento alla mancata previsione del trasferimento di specifiche risorse per le funzioni trasferite, senza alcuna considerazione del complessivo quadro finanziario e della sua adeguatezza; e in questi termini, alla stregua delle considerazioni fin qui svolte, non può essere accolta.

12.- La seconda questione verte sugli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, insieme allo stato di previsione del MEF, Tabella n. 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione «Reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro», allegato alla suddetta legge, in quanto tali norme non stabiliscono il trasferimento alle Regioni di tutte le somme inerenti il minor gettito IRAP determinatosi per effetto delle misure di cui all'art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014.

12.1.- La ricorrente censura le norme indicate in quanto, non prevedendo la completa compensazione del minor gettito IRAP, determinato dalla modifica della base imponibile, lederebbero l'autonomia finanziaria della Regione, non consentendo l'equilibrio di bilancio, nonché il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, così violando gli artt. 119, primo e quarto comma, e 117 Cost.

Sussisterebbe, inoltre, la lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art.

120 Cost., in relazione all'intervento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (intesa 141/CSR del 27 luglio 2017).

13.- In via preliminare, va affermata la manifesta inammissibilità della questione promossa con riguardo all'art. 117 Cost., in quanto carente di specifiche e puntuali argomentazioni.

14.- Anche in questo caso si rende necessario un inquadramento normativo e giurisprudenziale della questione.

Come è noto l'IRAP è stata introdotta nell'ordinamento sia per incrementare l'autonomia finanziaria delle Regioni, sia per sostituire entrate che venivano considerate oramai non più attuali.

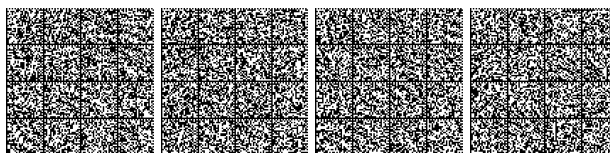
Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato che la disciplina del tributo in esame rientra nella potestà legislativa esclusiva statale in materia tributaria, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con la conseguenza che la potestà legislativa attribuita alle Regioni deve essere esercitata nei limiti fissati dal legislatore statale (sentenze n. 128 del 2019 e n. 177 del 2014).

14.1.- Su tale presupposto, già l'art. 11 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), ha ammesso in deduzione «i contributi per le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro, le spese relative agli apprendisti e [...] quelle per il personale assunto con contratti di formazione lavoro»; e successivamente, con l'art. 1, comma 266, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», sono state stabilite ulteriori deduzioni sulla base imponibile IRAP in relazione al costo del lavoro. L'art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014, si inserisce in tale linea di intervento, nell'ambito peraltro di scelte strategiche volte a ridurre il cosiddetto “cuneo fiscale” e per questa via il costo del lavoro.

14.2.- Non vi è dubbio che anche in questo caso è derivata una riduzione delle entrate per le Regioni, e che queste ultime hanno “diritto” a una compensazione, ai sensi del criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 2, lettera t), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), cui seguiva l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 6 novembre 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

Tuttavia, se è pur vero che queste norme fanno riferimento a una “completa” compensazione, è anche vero che nel provvedere alla loro applicazione occorre tener conto di un complesso di fattori che inevitabilmente introducono una componente di discrezionalità finanziaria, esercitata peraltro nella specie con risultati condivisi nella intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 27 luglio 2017.

Infatti, a fronte di una rilevante scelta di politica economica, quale quella compiuta con la riduzione del cosiddetto “cuneo fiscale”, i cui effetti positivi dovrebbero interessare le Regioni e i loro cittadini, non meno che lo Stato, una certa elasticità della compensazione appare giustificata, in una prospettiva finanziaria non angusta.



Sul piano tecnico, poi, occorre considerare che non è possibile determinare a priori l'entità della riduzione del gettito IRAP che consegue alla variazione della base imponibile, in quanto lo stesso varia di anno in anno, cosicché la quantificazione del ristoro richiede una operazione fondata su previsioni e presunzioni caratterizzate da una inevitabile approssimazione.

14.3.- Ebbene, al fine di compensare le minori entrate, l'art. 8, comma 13-*duodecies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, ha previsto un apposito contributo - meccanismo di ristoro e compensazione (sentenza n. 29 del 2018) - che, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (la ricordata intesa del 27 luglio 2017), è stato unanimemente ritenuto adeguato, in uno spirito di quella leale collaborazione, la cui lesione viene immotivatamente denunciata.

Né, d'altra parte, la Regione ha dimostrato che la riduzione del gettito sia di entità tale da pregiudicarne lo svolgimento delle funzioni regionali, producendo uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (sentenze n. 29 del 2018, n. 140 del 2017 e n. 121 del 2013).

15.- Anche in questo caso si deve pertanto concludere per la infondatezza della questione sotto tutti i profili denunciati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, 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), insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro, ad essa allegato, promosse, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, ad essa allegato, promossa, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro, ad essa allegato, promossa, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

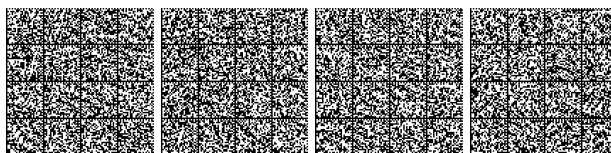
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 77

Sentenza 25 febbraio - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche - Assunzioni autorizzate con decreto ministeriale - Reclutamento semplificato - Utilizzazione e proroga delle graduatorie a regime - Abrogazione della facoltà, per le amministrazioni, di limitare il numero degli eventuali idonei - Applicazione alle procedure concorsuali per l'assunzione del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale a decorrere dal 1° gennaio 2020 - Ricorso in via cautelativa della Regione autonoma Valle d'Aosta - Denunciata invasione della competenza statutaria regionale, nonché delle previsioni statutarie a tutela del bilinguismo e dei principi di ragionevolezza, economicità e buon andamento - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 300 e da 360 a 365; decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 9-*bis*, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3, 5, 97 e 117, secondo, terzo e quarto comma, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e 120; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, lettera *l*), 4 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché dell'art. 9-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso notificato il 1° marzo 2019, depositato in cancelleria il 7 marzo 2019, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso n. 37 del 2019, depositato in data 7 marzo 2019, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 della Costituzione, 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 agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettera l), 4 e 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

1.1.- La Regione precisa che le disposizioni contestate attengono, rispettivamente, alla disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche (commi 300 e 360), anche del personale medico, tecnico professionale e infermieristico presso gli enti del servizio sanitario nazionale, e a quella delle graduatorie (commi da 361 a 365, quest'ultimo come modificato dall'art. 9-bis, comma 1, lettera a, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito nella legge n. 12 del 2019).

1.2.- In via preliminare, la ricorrente premette che impugna le citate norme in via cautelativa, ove fossero ritenute applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in linea con la giurisprudenza costituzionale da cui emerge che possono trovare ingresso nel giudizio in via principale questioni promosse in via cautelativa o ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente applicabili alle disposizioni impugnate.

Tali disposizioni - prosegue la Regione - modificano previsioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che, all'art. 3, comma 1, stabilisce che i principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), costituiscono per le Regioni a statuto speciale «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica», escludendone, pertanto, la diretta applicabilità. Peraltro - ricorda ancora la Regione - l'art. 2 della citata legge n. 421 del 1992 fa espressamente «salve, per la Valle d'Aosta, le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo». Tuttavia, le previsioni impugnate si riferiscono indistintamente alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, in cui rientrano anche le Regioni e le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale. Pertanto, la Regione assume che l'applicabilità delle norme contestate anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ai suoi enti locali, agli enti strumentali, alle aziende ed enti del servizio sanitario regionale appaia dubbia, ma non implausibile.

1.3.- Quanto alle disposizioni statali di cui ai commi 300 e 360 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, esse sarebbero invasive della competenza legislativa primaria attribuita alla Regione dall'art. 2, lettere a) e b), dello statuto speciale nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e della competenza amministrativa assegnata alla Regione nelle medesime materie dall'art. 4 dello statuto. Sarebbe, altresì, lesa la competenza regionale residuale spettante anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in forza della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Nel perimetro di queste materie rientrerebbe la competenza della Regione a disciplinare l'accesso al lavoro pubblico regionale, ivi compreso il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'ASL Valle d'Aosta e gli enti del Servizio sanitario regionale. Con specifico riguardo al reclutamento nel comparto del servizio sanitario regionale sarebbe anche violata la competenza regionale integrativa in materia di «igiene e sanità» di cui all'art. 3 dello statuto e le relative competenze amministrative di cui all'art. 4 del medesimo statuto.

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 38 dello statuto speciale, che pone il principio di parificazione della lingua francese a quella italiana (comma 1) e impone l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche di soggetti che conoscano la lingua francese (comma 3), con procedure selettive volte all'accertamento preliminare della conoscenza della lingua francese o italiana.

Anche ove si volesse rinvenire un titolo di competenza statale, le disposizioni impugnate si rivelerebbero, secondo la Regione, illegittime per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., perché, pur inci-



dendo su materie di competenza regionale residuale, non prevedrebbero alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni. In particolare, i commi 300 e 360 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 sarebbero costituzionalmente illegittimi, là dove non subordinano l'adozione del decreto ministeriale per la definizione delle procedure semplificate di reclutamento del personale all'intesa in Conferenza unificata.

La ricorrente lamenta, inoltre, che, per effetto delle disposizioni impugnate, per il reclutamento del proprio personale e del personale sanitario regionale, non potranno più essere utilizzate le modalità di reclutamento di cui alla normativa regionale in vigore, che definisce i requisiti di accesso, le modalità e i criteri per il reclutamento del personale degli enti del Comparto unico della Valle d'Aosta, peraltro nel rispetto dell'art. 38 dello statuto. In tal modo si produrrebbe l'effetto di una proliferazione di concorsi e di graduatorie, con conseguente incremento della spesa pubblica, in violazione del principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.4.- Analoghe censure sono rivolte alle disposizioni (commi 361-365 del citato art. 1 della legge n. 145 del 2018) che stabiliscono che le graduatorie, a "regime", possono essere usate solo per coprire i posti messi a bando e dispongono la proroga delle graduatorie più risalenti, subordinando l'assunzione degli idonei alla frequenza di corsi di aggiornamento professionale e a un esame-colloquio.

Tali disposizioni sarebbero lesive delle già citate competenze della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del principio di leale collaborazione nella parte in cui prevedono che le graduatorie relative a concorsi banditi a far data dall'entrata in vigore della legge n. 145 del 2018 - ovvero a concorsi relativi al personale medico, tecnico-professionale e infermieristico banditi a far data dal 1° gennaio 2020 - sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, senza alcuna previa concertazione. Tali previsioni impedirebbero alla Regione di procedere allo scorrimento delle graduatorie, per far fronte a esigenze di assunzioni, e agli enti del comparto unico di avvalersi delle graduatorie di concorsi indetti da altri enti, nei tre anni. Sarebbe, inoltre, preclusa la possibilità di tener fermi termini superiori di validità delle graduatorie già fissati dal legislatore regionale, e di derogare, in caso di reclutamento di idonei inseriti nelle graduatorie approvate fra il 2010 e il 2013, alle condizioni di utilizzabilità prescritte dal legislatore statale. E ciò in violazione anche del principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

2.- Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile e in subordine infondato.

2.1.- In linea preliminare, la difesa statale sostiene che le censure sollevate nei confronti dei commi 300 e 360 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 siano manifestamente inammissibili, dal momento che le procedure assunzionali ivi contemplate riguarderebbero solo le amministrazioni statali e non anche quelle regionali.

Nel merito, sarebbero, anzitutto, prive di fondamento le questioni promosse in relazione allo statuto speciale, sia con riguardo alla materia «organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali», trovando applicazione la più ampia competenza legislativa residuale in materia di «organizzazione amministrativa regionale» stabilita dall'art. 117, quarto comma, Cost., sia con riguardo alla materia «igiene e sanità», in cui la potestà legislativa regionale è «di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica».

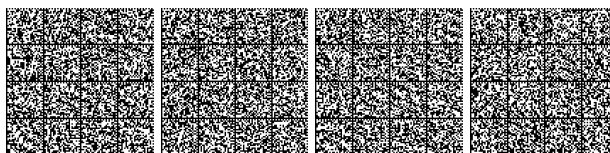
Tuttavia, anche le censure promosse, in relazione agli altri parametri costituzionali, nei confronti dei commi 361, 364 e 365 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, là dove stabiliscono limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie inerenti alle procedure selettive per l'accesso al pubblico impiego, sarebbero prive di fondamento. Tali norme sarebbero, infatti, volte a garantire che siano reclutati i candidati risultati in possesso dei requisiti tecnico-culturali richiesti per le figure professionali messe a concorso, in attuazione dei principi di efficienza e buon andamento dell'amministrazione.

2.2.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la difesa statale ha segnalato che i commi 361, 362 e 365 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 sono stati abrogati dall'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), cosicché, con riguardo alle censure prospettate in relazione ai medesimi, il ricorso sarebbe diventato improcedibile per cessazione della materia del contendere.

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

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e



per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 della Costituzione, 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 agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettera l), 4 e 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

1.1.- Con tali disposizioni il legislatore statale ha disciplinato le modalità di accesso al lavoro pubblico, ivi compreso il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Ha anche individuato i criteri per l'indizione delle procedure di reclutamento e del relativo espletamento, nonché dell'utilizzabilità delle graduatorie. Per queste ultime, ha stabilito che, a "regime", possono essere usate solo per coprire i posti messi a bando, laddove, per le più risalenti, l'assunzione degli idonei è subordinata alla frequenza di corsi di aggiornamento professionale e a un esame-colloquio.

1.2.- In considerazione del differente oggetto delle norme regionali citate - alcune (commi 300 e 360 dell'art. 1) inerenti specificamente alle modalità di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche, altre, invece, relative alla disciplina delle graduatorie (commi 361-365 del medesimo art. 1) - si esamineranno separatamente le questioni proposte in riferimento alle stesse.

2.- In via preliminare, occorre rilevare che il ricorso è promosso in via cautelativa, ove fossero ritenute applicabili anche alla Valle d'Aosta le disposizioni impugnate. Ciò non è d'ostacolo all'ammissibilità delle censure.

In linea con la giurisprudenza costituzionale, nel giudizio in via principale il ricorso promosso in via cautelativa supera il vaglio dell'ammissibilità se, nonostante i dubbi avanzati, l'interpretazione prospettata non appaia implausibile e, comunque, sia ragionevolmente desumibile dalle disposizioni impugnate (*ex multis*, sentenze n. 89 del 2019, n. 103 e n. 73 del 2018, n. 270 del 2017).

Questo è il caso del ricorso promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, poiché le norme impugnate, là dove fanno riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), potrebbero ritenersi indirizzate anche alle amministrazioni regionali valdostane.

Del resto, la legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), nel riferirsi alle norme statali sul lavoro pubblico, fa espressamente «salve, per la Valle d'Aosta, le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina del bilinguismo» (art. 2). Dal confronto di queste disposizioni potrebbe, in effetti, ingenerarsi il dubbio circa l'applicabilità delle modifiche introdotte con la legge impugnata.

L'interpretazione sostenuta dalla ricorrente, secondo cui le norme impugnate potrebbero essere applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deve pertanto considerarsi non implausibile.

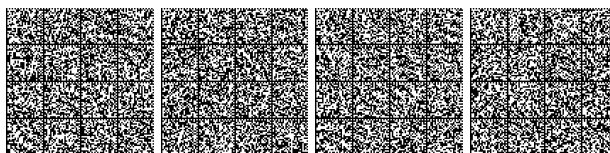
3.- Sono, anzitutto, impugnati i commi 300 e 360 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, che hanno come oggetto la disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche. La ricorrente ritiene che, con tali disposizioni, sia stata invasa la sfera di competenza legislativa primaria attribuita dallo statuto speciale nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera a, dello statuto speciale) e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, lettera b, dello statuto speciale), nonché la competenza integrativa attuativa regionale in materia di «igiene e sanità» (art. 3, lettera l, dello statuto speciale). Sarebbero, altresì, violate le competenze amministrative assegnate alla Regione, nelle medesime materie, dallo statuto speciale, oltre alla competenza regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., attribuita alla Regione ad autonomia speciale in virtù della clausola definita di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Le medesime norme, inoltre, violerebbero il principio di parificazione della lingua francese a quella italiana e il conseguente obbligo di assunzione presso le amministrazioni pubbliche di soggetti che conoscano la lingua francese (art. 38, primo e terzo comma, dello statuto speciale), nonché il principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), non subordinando l'adozione del decreto ministeriale per la definizione delle procedure semplificate di reclutamento all'intesa in Conferenza unificata. Sarebbero, infine, violati anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le citate disposizioni impedirebbero alla Regione di utilizzare le modalità di reclutamento già sperimentate e concernenti la predisposizione di concorsi unici, producendo l'effetto di una proliferazione di procedure concorsuali e di graduatorie, con conseguente incremento della spesa pubblica.

3.1.- Le questioni sollevate dalla Regione Valle d'Aosta non sono fondate, in relazione a tutti i parametri evocati.

3.1.1.- È necessario muovere da una ricognizione dell'ambito di applicazione delle disposizioni impugnate.

Il comma 300 fa espressamente riferimento alle «procedure concorsuali autorizzate a valere sulle risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 365, lettera b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per



l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), come rifinanziato ai sensi del comma 298 del presente articolo». Le risorse di quest'ultimo fondo sono destinate «ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59), e l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Il comma 298 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 - che ha rifinanziato il fondo - stabilisce che le assunzioni a tempo indeterminato, cui tali risorse sono destinate, «sono autorizzate, nell'ambito delle vacanze di organico, a favore delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie individuati con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

È di tutta evidenza che, nel richiamare le assunzioni autorizzate, complessivamente considerate, si intende, con la disposizione citata, fare riferimento solo alle amministrazioni statali.

In questa prospettiva si colloca il comma 360. Esso dispone che, «a decorrere dall'anno 2019», il reclutamento del personale, mediante le procedure di cui al comma 300, dovrà - si noti bene, non più potrà, come indicava il comma 300 - espletarsi secondo le modalità semplificate individuate con il già menzionato «decreto del Ministro della pubblica amministrazione» da adottarsi, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), entro due mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 145 del 2018. Questo è il chiaro enunciato che si rinviene nel comma 300.

Il comma 360 fa riferimento alle «amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

3.1.2.- Occorre, ora, considerare le competenze della ricorrente. La Regione Valle d'Aosta è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, primo comma, lettere a e b, dello statuto speciale). La Regione esercita tali competenze «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (ancora art. 2, primo comma, dello statuto speciale).

In continuità con queste norme statutarie si deve leggere la previsione, di cui all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui «i principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 [...] costituiscono [...] per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica». L'art. 2, comma 3, della citata legge n. 421 del 1992, peraltro, dispone che «[r]estano salve per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo».

A ciò deve, poi, aggiungersi che, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V della parte II della Costituzione, alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Quest'ultimo è, infatti, applicabile alla Regione - come questa Corte ha già avuto occasione di affermare - in virtù della c.d. clausola di favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto «prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione dall'art. 2, primo comma, lettera a), dello statuto speciale» (sentenza n. 241 del 2018).

3.1.3.- Considerati tali presupposti, è evidente che le norme statali impugnate, nel disciplinare dettagliatamente l'espletamento delle procedure concorsuali delle sole amministrazioni statali, non si applicano alla Regione ricorrente e, pertanto, non determinano alcuna invasione della sfera di competenza regionale. Non è in alcun modo preclusa l'applicazione della normativa regionale vigente, adottata nell'esercizio della competenza residuale propria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Tanto basta per escludere anche la violazione del principio di leale collaborazione, poiché le modalità semplificate adottate per le procedure concorsuali - demandate dalle norme statali impugnate a un decreto ministeriale - non si applicano alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dunque esulano da qualunque confronto in sede di Conferenza unificata.

Eguale non fondata è la censura che riguarda la violazione del principio del bilinguismo, che è invece garantito dalla normativa regionale vigente, per le modalità di espletamento delle procedure concorsuali (art. 38, primo e terzo comma, dello statuto speciale).

Neppure si rivelano fondate le censure relative alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost.



Tali censure, che pure superano il vaglio di ammissibilità in quanto la Regione desume dalla violazione degli indicati parametri la lesione della propria sfera di competenza in materia di organizzazione amministrativa, perde consistenza essendo esclusa l'applicabilità della normativa statale denunciata alla Regione ricorrente e quindi la sua incidenza sulla sfera di competenza regionale.

4.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha inoltre impugnato i commi da 361 a 365 (quest'ultimo come modificato dall'art. 9-bis del d.l. n. 135 del 2018).

4.1.- Si deve precisare che, dopo la proposizione del ricorso, le disposizioni impuginate hanno subito numerose modifiche.

Il comma 361, relativo all'uso delle graduatorie "a regime", è stato integrato dall'art. 14-ter del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, in cui si è previsto il ricorso alle graduatorie anche per i posti «che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori», nonché per le assunzioni obbligatorie previste dalla legge.

Il decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali), convertito, con modificazioni, nella legge 2 novembre 2019, n. 28, ha inoltre modificato la disciplina della proroga delle graduatorie di cui al comma 362, ulteriormente protratta anche per le più risalenti (ma solo a partire da quelle approvate nel 2011 e non più nel 2010), anche in base ai commi 362-bis e 362-ter, di nuova introduzione, sempre subordinando l'uso delle più risalenti al rispetto di specifiche condizioni volte a garantire la perdurante sussistenza dei requisiti di professionalità.

Tutte le richiamate disposizioni sono state, poi, espressamente abrogate dall'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Nessuna delle modifiche intervenute è tale da indurre questa Corte a ritenere cessata la materia del contendere. Il carattere non soddisfacente delle modifiche apportate, prima dell'intervenuta abrogazione, alle norme impuginate, che potrebbero comunque aver trovato applicazione, impone una valutazione nel merito delle questioni sottoposte al vaglio di questa Corte. Inoltre, la natura innovativa delle richiamate modifiche normative impedisce di estendere il giudizio alle medesime.

4.2.- Ad avviso della ricorrente, nel disciplinare l'accesso al lavoro pubblico anche di personale medico, tecnico professionale e infermieristico presso gli enti del servizio sanitario nazionale, e nell'incidere, in particolare, sulla proroga delle graduatorie pubbliche in essere (comma 362 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018) e sull'utilizzo «esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso» delle graduatorie relative ai concorsi pubblici da bandire (commi 361, 363, 364 e 365 del medesimo art. 1 della legge n. 145 del 2018), con l'individuazione di tempi diversi in cui applicare tali disposizioni (art. 9-bis del d.l. n. 135 del 2018), il legislatore statale avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa primaria attribuita alla Regione dallo statuto speciale nelle materie di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, primo comma, lettere a e b, dello statuto speciale), nonché la competenza legislativa integrativa attuativa regionale in materia di «igiene e sanità» (art. 3, lettera l, dello statuto speciale). Sarebbero state lese anche le relative competenze amministrative assegnate alla Regione nelle medesime materie dallo statuto speciale (all'art. 4), e la competenza residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., attribuita alla Regione ad autonomia speciale in virtù della clausola definita di maggior favore, di cui all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001.

Il legislatore statale, nello stabilire (commi 361, 363 e 365) che le graduatorie riguardanti concorsi banditi a far data dall'entrata in vigore della legge n. 145 del 2018 - e concorsi per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico banditi a far data dal 1° gennaio 2020 - si utilizzino esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso e nell'introdurre a tal proposito - senza alcun coinvolgimento delle Regioni - regole dettagliate, violerebbe il principio di leale collaborazione e impedirebbe alla Regione di procedere secondo propri criteri allo scorrimento delle graduatorie per fronteggiare proprie esigenze.

Vi sarebbe anche contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché alla Regione sarebbe precluso il ricorso a forme di reclutamento già sperimentate e finalizzate a risparmi di spesa, oltre che a garantire efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.



Anche la previsione (comma 362) della proroga della validità delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni approvate dal 1° gennaio 2010, modulata in ragione del termine di approvazione finale, e la subordinazione del reclutamento, per quelle più risalenti, a ulteriori adempimenti procedurali, puntualmente individuati, inciderebbe sulla competenza organizzativa regionale, risolvendosi nell'introduzione di una disciplina dettagliata, senza alcun coinvolgimento della Regione, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

La durata delle graduatorie in essere, imposta dalla legge statale secondo cadenze scaglionate nel tempo, diversa da quella fissata al 31 dicembre 2019 dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per tutte le graduatorie in scadenza al 31 dicembre 2018, e sottoposta a determinate condizioni (frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e superamento di esami-colloquio), violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., finendo per incidere sul legittimo affidamento degli idonei collocati nelle graduatorie regionali approvate fra il 2010 e il 2014.

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

4.3.1.- Non vi è dubbio che la disciplina delle graduatorie rientri a pieno titolo nella competenza regionale residuale in materia di «organizzazione amministrativa», di cui è titolare la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come si è già rilevato (v. punto 3.1.2).

Questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle graduatorie si colloca nella fase di accesso al lavoro pubblico e conserva - come la stessa disciplina dei concorsi - caratteristiche marcatamente pubblicistiche, così sottraendosi al regime della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (sentenza n. 380 del 2004). Dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, sono state molteplici le occasioni in cui questa Corte ha ribadito che l'accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile all'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali (*ex multis*, sentenze n. 141 del 2012 e n. 235 del 2010).

Lo scorrimento delle graduatorie, dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi. L'evoluzione diacronica della legislazione, che questa Corte ha di recente esaminato (sentenza n. 5 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), consente di porre in evidenza alcuni correttivi, che s'innestano sul prorogarsi delle graduatorie e ne precisano le finalità.

Rientra, tuttavia, nella scelta discrezionale del legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza residuale, individuare la disciplina delle graduatorie, purché nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Proprio con riferimento alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in un caso che riguardava proroghe di graduatorie cui attingere per la AUSL - peraltro in un regime di finanziamento regionale esclusivo - questa Corte ha affermato che resta ampio il raggio d'azione del legislatore regionale, in particolare nel reclutamento e nell'organizzazione del personale. Nell'attingere alle graduatorie l'amministrazione adotta il provvedimento che «esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa, cui subentra la fase in cui i suoi comportamenti vanno ricondotti all'ambito privatistico» (sentenza n. 241 del 2018, punto 4 del Considerato in diritto).

La legge statale impugnata, pertanto, non incide sulle Regioni, con la conseguenza che non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Sono egualmente non fondate le censure di violazione del principio di leale collaborazione, poiché la normativa statale impugnata non si applica alla Regione ricorrente.

L'inapplicabilità comporta il rigetto anche dell'asserita violazione degli artt. 3 e 97 Cost., da cui deriverebbe, secondo l'assunto della Regione, una lesione della propria sfera di competenza legislativa in materia di organizzazione amministrativa.

L'ampio campo di azione riservato al legislatore valdostano consente allo stesso di intervenire - in linea con gli artt. 3 e 97 Cost., intesi quali unici limiti all'esercizio della sua competenza - con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale.

Tuttavia, nella già ricordata pronuncia riguardante la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, questa Corte ha inteso puntualizzare che la discrezionalità del legislatore regionale non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018). La scelta operata dal legislatore statale, per quanto non vincolante nei confronti delle Regioni, segnala esigenze rilevanti, volte a garantire il buon andamento dell'amministrazione.



Un tale impulso dovrebbe riverberarsi anche sulle Regioni, quando esercitano la propria competenza, con l'ispirarsi ai principi dell'imparzialità e del buon andamento. Tali principi funzionano come limiti anche per il legislatore regionale speciale e, per quel che attiene al caso in esame, vanno individuati in un'oculata gestione delle graduatorie, secondo i criteri di trasparenza ed efficienza che la legge statale sta progressivamente enucleando.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nonché dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 della Costituzione, 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 agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettera l), 4 e 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), 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 25 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200077

N. 78

Sentenza 9 marzo - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Misure in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali - Mancato rispetto dei termini di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale - Obbligo, per le Regioni e le Province autonome, di integrare i contratti dei direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo ai fini del riconoscimento di una quota dell'indennità di risultato non inferiore al 30 per cento - Ricorso della Regione Lazio e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Denunciata violazione dei principi di differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e dell'autonomia statutaria, con particolare riferimento alla tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Misure in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali - Mancato rispetto dei termini di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale - Obbligo, per le Regioni e le Province autonome, di integrare i contratti dei direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo ai fini del riconoscimento di una quota dell'indennità di risultato non inferiore al 30 per cento - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata irragionevolezza, difetto di proporzionalità, nonché violazione dei principi di buon andamento e dell'autonomia regionale finanziaria - Non fondatezza delle questioni.



Sanità pubblica - Misure in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale - Applicazione delle misure adottate - Trasmissione, da parte delle Regioni, di una relazione al Tavolo di verifica per gli adempimenti regionali, anche ai fini e per gli effetti dell'erogazione della quota di finanziamento del Servizio sanitario regionale - Previsione che le Regioni speciali e le Province autonome relazionano al suddetto Tavolo sullo stato di applicazione delle suddette misure - Ricorso della Regione Lazio e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - Denunciata irragionevolezza, difetto di proporzionalità, nonché violazione dei principi di buon andamento, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, dell'autonomia finanziaria regionale e dell'autonomia statutaria, con particolare riferimento alla tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Misure in tema di ritardo di pagamento nelle transazioni commerciali delle pubbliche amministrazioni diverse da quelle dello Stato che adottano la contabilità finanziaria - Obbligo, in caso di ritardo nell'esercizio precedente, di accantonare in bilancio un "fondo di garanzia debiti commerciali", graduato in percentuale crescente in relazione all'entità del ritardo e riferito allo stanziamento della spesa prevista per acquisto di beni e servizi - Divieto di disporre sul fondo impegni e pagamenti - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di proporzionalità della sanzione, compressione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale, nonché dei principi di buon andamento dell'amministrazione e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 857, 859, 862, 863, 865 e 866.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e 120, secondo comma; statuto della Regione Siciliana, artt. 20 e 36; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, numero 7); 8, numero 1); 9, numero 10); 16, 79 e Titoli II e VI.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

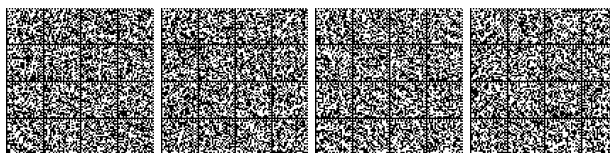
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 857, 859, 862, 863, 865 e 866, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), promossi dalla Regione Lazio, dalla Regione Siciliana e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con ricorsi notificati i primi tre il 1° marzo 2019, il quarto il 1°-7 marzo 2019, depositati in cancelleria i primi tre il 7 marzo 2019, il quarto l'11 marzo 2019, iscritti rispettivamente ai numeri 36, 38, 39 e 45 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 20, 21 e 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio, Marina Valli per la Regione Siciliana, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Giulio Bacosi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 1° marzo 2019, depositato in cancelleria il 7 marzo 2019 e iscritto al n. 36 del reg. ric. 2019, la Regione Lazio ha impugnato l'art. 1, commi 857, 865 e 866, 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), in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

1.1.- Tali disposizioni, insieme ad altre ricomprese nei commi da 849 a 872, riguardano il tema dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il comma 865 stabilisce che, per gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le Regioni e le Province autonome «provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato». La disposizione prevede che la quota dell'indennità condizionata a tale obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento e declina poi singoli scaglioni che modulano il riconoscimento di tale quota in base ai giorni di ritardo registrati e alla riduzione del debito commerciale residuo.

Ai sensi del comma 860, per l'applicazione delle misure di cui al comma 865 si fa riferimento ai tempi di pagamento e al ritardo calcolati sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente e al debito commerciale residuo, di cui all'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

A norma del comma 857, inoltre, nell'anno 2020 la quota dell'indennità di risultato condizionata al rispetto dei tempi di pagamento è raddoppiata «nei confronti degli enti di cui al comma 849 che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità entro il termine di cui al comma 853 e che non hanno effettuato il pagamento dei debiti entro il termine di cui al comma 854».

Infine, il comma 866 prevede che le Regioni trasmettono «una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865» al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'art. 12 dell'intesa sancita il 23 marzo 2005 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, aggiungendo che «[l]a trasmissione della relazione costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191»: disposizione questa che, al fine di consentire l'erogazione di una quota del finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) a cui concorre ordinariamente lo Stato, la condiziona alla verifica positiva degli adempimenti regionali, previsti dalla normativa vigente e dalla stessa legge n. 191 del 2009. Infine, l'ultimo periodo del comma 866 prevede che «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano relazionano al citato Tavolo sullo stato di applicazione del comma 865».

1.2.- Con una prima censura, la Regione Lazio lamenta la violazione del principio di leale collaborazione («ex artt. 5 e 120 Cost.»): il legislatore avrebbe omesso ogni concertazione con le Regioni sia nella fase ascendente, in sede di adozione delle disposizioni impugnate, sia in quella discendente, relativa all'attuazione delle stesse. Tale concertazione sarebbe da ritenersi, invece, necessaria in entrambi i casi, in quanto l'intervento del legislatore interseccherebbe diverse materie relative sia alla competenza concorrente - «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute» - che a quella residuale - «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» e «organizzazione e funzionamento della Regione» -, con un inestricabile intreccio e senza che possa individuarsi la prevalenza di una competenza esclusiva statale.

Inoltre, con specifico riferimento alla disciplina della dirigenza sanitaria regionale, che la giurisprudenza di questa Corte avrebbe costantemente ricondotto «al prevalente ambito della tutela della salute», la ricorrente richiama la sentenza n. 251 del 2016, segnalando che il legislatore si è uniformato al rispetto della leale collaborazione, imposto dalla suddetta pronuncia, nell'adozione del decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria». Del decreto attuativo della delega si richiama, peraltro, l'art. 2, comma 3, che prevede anche un accordo in Conferenza Stato-Regioni per definire i criteri e le procedure per la valutazione dell'attività dei direttori generali.

Infine, la ricorrente precisa che la violazione del principio di leale collaborazione ridonderebbe sulle competenze legislative attribuite alla Regione e sulle corrispondenti funzioni amministrative ai sensi degli artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, nonché 118, primo e secondo comma, Cost.

1.3.- La seconda censura si incentra sulla violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost., ribadendo che le disposizioni impugnate - e in particolare quelle recate dai commi 857 e 865 sulla dirigenza sanitaria - non sarebbero ascrivibili in maniera prevalente al coordinamento della finanza pubblica e che in ogni caso non si attergerebbero



a principi fondamentali: contraddicendo l'autoqualificazione operata dal comma 858 dell'art. 1 della stessa legge n. 145 del 2018, a causa del loro carattere di «massimo dettaglio» non avrebbero, infatti, lasciato alcun margine di autonomia all'ente regionale.

1.4.- La ricorrente prospetta, infine, la violazione degli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost. argomentandola con l'irragionevolezza e il difetto di proporzionalità delle disposizioni impugnate, nonché rilevando la ridondanza sulle competenze regionali ai sensi dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost.

Al riguardo, si sostiene che per l'effetto delle suddette norme risulterebbe irragionevolmente sacrificata la possibilità di orientare l'azione amministrativa regionale, «in violazione dei principi di buon andamento, differenziazione e adeguatezza», a obiettivi prioritari più attinenti alla tutela della salute, tra cui il perseguimento di un più alto livello di erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Il denunciato difetto di proporzionalità deriverebbe invece dalla mancata considerazione di circostanze significative quali «il debito commerciale complessivo, i progressi nei termini di pagamento rispetto agli esercizi precedenti, le cause del ritardo, le eventuali responsabilità o al contrario i progressi ottenuti dal singolo dirigente rispetto alla progressiva riduzione del debito commerciale e dei termini di pagamento».

La censura in esame colpirebbe in maniera ancor più evidente la norma contenuta nell'impugnato comma 866. La possibile mancata erogazione della «quota di finanziamento del SSN cui concorre lo Stato» discenderebbe in maniera automatica dal ritardo dei pagamenti, senza che sia dato rilievo ai progressi ottenuti rispetto all'obiettivo e alle specifiche responsabilità in materia, nonché alla complessiva riduzione del debito commerciale residuo.

Inoltre, tale norma sconterebbe un difetto di chiarezza, destinato a incidere «sulla sua intrinseca ragionevolezza», perché non chiarirebbe se l'adempimento da essa richiesto sia riferibile alla sola trasmissione della relazione regionale o alla concreta gestione delle indennità di risultato. Intesa in tale secondo significato, «che sembra plausibile in ragione dell'inciso, contenuto nel comma 866» relativo alle autonomie speciali, la norma non sarebbe comunque idonea a raggiungere lo scopo che si prefigge: la mancata erogazione della quota di finanziamento statale potrebbe, infatti, incidere ulteriormente sul ritardo dei pagamenti.

2.- Con atto depositato il 10 aprile 2019 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

2.1.- La difesa erariale richiama la finalità del quadro normativo in cui le disposizioni impugnate si inseriscono, che è quella di assicurare il tempestivo pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, a tutela soprattutto delle piccole imprese che operano con queste. L'intervento dello Stato, garante dell'attuazione della normativa europea che tale finalità prevede, sarebbe necessitato dal perdurare di una situazione di criticità.

In questo senso, sarebbe corretta la qualificazione delle norme impugnate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, operata dal comma 858 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

2.2.- L'Avvocatura generale, inoltre, esclude che nella specie sia coinvolta anche la competenza concorrente regionale in tema di tutela della salute in quanto il legislatore non avrebbe inciso i profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica, ma avrebbe operato sui contratti di lavoro dei dirigenti, al fine di rendere questi ultimi effettivamente coinvolti nella corretta gestione del sistema dei pagamenti. Lo Stato avrebbe, dunque, esercitato una competenza «assolutamente generale e prevalente» rispetto a quella che la Regione ritiene lesa, «non appalesandosi necessaria l'adozione di iniziative di condivisione con gli enti territoriali».

Sotto altro profilo, a parere della difesa erariale non sarebbero stati superati i limiti della competenza statale esercitata, anche perché nella valutazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica questa Corte in più occasioni avrebbe escluso «criteri formalistici e meramente "quantitativi"» (è richiamata la sentenza n. 137 del 2018) valorizzando, invece, le finalità perseguite da tali norme.

2.3.- Le norme impugnate sarebbero, inoltre, pienamente ragionevoli e proporzionate laddove, in maniera non illogica né gravosa, prescrivono modalità di monitoraggio e, eventualmente, interventi correttivi. Quanto all'impugnato comma 866, la difesa statale richiama a confutazione delle censure la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale la piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica implicherebbe, oltre all'esercizio del potere legislativo, anche quello di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

3.- Con ricorso notificato il 1° marzo 2019, depositato il 7 marzo 2019 e iscritto al n. 38 del reg. ric. del 2019, la Regione Siciliana ha impugnato l'art. 1, commi 857, 859, 862 e 863, della legge n. 145 del 2018.

3.1.- Secondo la ricorrente, tali norme violerebbero, nel complesso, gli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, quarto comma, e 120 Cost. - in riferimento, quest'ultimo, al principio di leale collaborazione - nonché gli artt. 20 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.



La norma su cui si incentrano le censure è quella contenuta nel comma 862, che prevede l'obbligo, per le amministrazioni diverse da quelle dello Stato che adottano la contabilità finanziaria, di stanziare nella parte corrente del proprio bilancio «un accantonamento denominato Fondo di garanzia debiti commerciali, sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti, che a fine esercizio confluisce nella quota libera del risultato di amministrazione». Tale obbligo scatta al ricorrere delle condizioni previste dal comma 859, ossia quando nell'esercizio precedente: a) il debito commerciale residuo di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33 del 2013 non si sia ridotto nella misura richiesta oppure b) l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti - calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno ancora precedente - non rispetti i termini di pagamento delle transazioni commerciali fissati dall'art. 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali).

Le disposizioni impugnate, inoltre, prevedono che l'accantonamento debba essere quantificato in misura crescente rispetto ai ritardi registrati, in relazione agli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi (comma 862), e che debba essere adeguato, nel corso dell'esercizio stesso, alle variazioni di bilancio relative ai predetti stanziamenti (comma 863).

Nell'argomentare le censure, la ricorrente premette che, se tutto il sistema delineato dalla legge di bilancio sembrerebbe muovere dall'assunto che i ritardi nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche «siano da imputare esclusivamente a mancanza di liquidità», nella Regione Siciliana, invece, il ritardo registrato non sempre dipenderebbe dalla suddetta motivazione, richiamandosi al riguardo una - peraltro non specificata - dichiarazione della ragioneria generale dell'ente.

Pertanto, le disposizioni impugnate recherebbero alla Regione Siciliana «un pregiudizio in termini finanziari la cui consistenza appare sproporzionata rispetto alle eventuali violazioni rilevate».

3.2.- Con specifico riferimento alla disposizione di cui al comma 862, il ricorso osserva che, ove si realizzino le condizioni da essa previste, lo stanziamento del fondo di garanzia debiti commerciali, secondo la stima operata dalla ragioneria generale della Regione riferita all'anno 2019, oscillerebbe da un minimo di euro 6.908.299 a un massimo di euro 34.541.496 (in ragione del criterio progressivo previsto dal richiamato comma 859).

L'accantonamento previsto determinerebbe quindi, in forza del divieto di disporre impegni e pagamenti a valere sul fondo da istituire, «l'indisponibilità di risorse finanziarie con effetti negativi sugli equilibri del bilancio regionale».

Inoltre, richiamando la sentenza n. 272 del 2015, la ricorrente sostiene che le modalità individuate dal legislatore statale per raggiungere l'obiettivo di evitare i ritardi nei pagamenti non supererebbero il test di proporzionalità. Omettendo di considerare la causa del ritardo esse, infatti, risulterebbero inidonee a conseguire la loro finalità perché, qualora il ritardo stesso sia «derivante da difficoltà oggettive o da fattori esterni», l'effetto auspicato non sarebbe raggiunto né dalla facoltà di accedere all'anticipazione di liquidità prevista dalla legge n. 145 del 2018, che finirebbe per assumere il carattere della doverosità, né dall'obbligo di prevedere in bilancio l'accantonamento.

Secondo la ricorrente, da tanto conseguirebbe che «il sistema sanzionatorio introdotto dalle disposizioni della Legge di Bilancio per il 2019» sarebbe in contrasto sia con il principio di proporzionalità di cui all'art. 3, primo comma, Cost., sia con il principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., ridondando in una lesione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione.

Sotto altro profilo l'obbligo di stanziare gli importi prefissati nel fondo di garanzia lederebbe le norme di cui agli artt. 20 e 36 dello statuto reg. Siciliana, sia perché inciderebbe sull'autonomia organizzativa della Regione, sia perché la relativa compressione dell'autonomia finanziaria ne limiterebbe lo «svolgimento delle funzioni pubbliche».

Infine, la ricorrente evidenzia che una soluzione al problema dei ritardi nei pagamenti avrebbe potuto essere individuata «legittimamente e più utilmente» nell'ambito degli accordi in materia finanziaria tra Stato e Regione Siciliana, in ossequio al principio di leale collaborazione, che risulterebbe, invece, parimenti violato dalle disposizioni impugnate.

4.- Con atto depositato il 10 aprile 2019 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

4.1.- Nel merito delle censure, l'Avvocatura ritiene che le disposizioni introdotte dall'art. 1, commi da 858 a 873, della legge n. 145 del 2018 non avrebbero natura sanzionatoria, dovendo piuttosto «inquadarsi come misure di garanzia» rivolte alle pubbliche amministrazioni che dimostrano di «non essere in grado di effettuare una programmazione della spesa efficiente». In questo senso, la disciplina del fondo determinerebbe la formazione di economie di spesa e di maggiori giacenze di cassa, così favorendo il pagamento dei residui. Infatti, l'accantonamento non costituirebbe un prelievo a carico del bilancio regionale, «in quanto a fine esercizio confluisce nella quota libera dell'avanzo di amministrazione».



Analogamente, la previsione di cui al comma 857 realizzerebbe un potenziamento delle misure di garanzia di cui ai successivi commi 862, 864 e 865 per i casi di mancata richiesta dell'anticipazione di liquidità da parte delle pubbliche amministrazioni inadempienti.

4.2.- L'Avvocatura, inoltre, contesta l'assimilazione delle disposizioni oggetto del giudizio a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 272 del 2015, in quanto le prime risultano modulate proporzionalmente alla gravità della violazione rispetto ai tempi medi di pagamento, mentre le seconde prescindevano da ciò.

Quanto alla censura sull'inidoneità delle misure, che non darebbero rilievo alla causa del ritardo, la difesa erariale ricorda che il Governo nell'ultimo quinquennio ha posto in essere numerose iniziative per contenere il fenomeno dei ritardi dei pagamenti e che «le pubbliche Amministrazioni tuttora inadempienti hanno avuto a disposizione un lasso di tempo più che adeguato per porre rimedio» sia alle cause di ritardo derivanti da ragioni di ordine finanziario sia a quelle derivanti da disfunzioni organizzative o strutturali.

Sottolinea quindi che dai dati risultanti dal sistema della «Piattaforma per i crediti commerciali» (PCC) emerge che nel 2018 i fornitori della Regione Siciliana sono stati pagati mediamente con un ritardo variabile dai 29 ai 19 giorni.

Il rimedio ora adottato dal legislatore statale non potrebbe quindi ritenersi irragionevole anche in relazione alla Regione ricorrente.

Parimenti infondata sarebbe la censura di violazione dei parametri statutari, atteso che l'impugnato comma 862 non costituirebbe norma di dettaglio ma misura di carattere strumentale finalizzata a favorire la riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali e, in quanto tale, espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (si richiamano le sentenze n. 175 e n. 39 del 2014).

Infine, non fondata risulterebbe anche la censura sulla violazione del principio di leale collaborazione: lo Stato, essendo garante del rispetto dei tempi di pagamento sanciti «da una normativa europea e nazionale di recepimento», non potrebbe stipulare accordi derogatori a tale normativa e differenziati con i diversi livelli di governo.

5.- Con ricorso notificato il 1° marzo 2019, depositato il 7 marzo 2019 e iscritto al n. 39 del reg. ric. del 2019, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, commi 857, 865 e 866, della legge n. 145 del 2018.

Secondo la ricorrente, tali norme violerebbero, nel complesso, gli artt. 3, 117, terzo comma, 119 - 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 120, secondo comma, Cost. - in riferimento, quest'ultimo, al principio di leale collaborazione -, nonché gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16 e 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

5.1.- La ricorrente premette che la Provincia autonoma di Trento e i suoi enti, tra cui quelli del servizio sanitario, «non sono interessati dal fenomeno del ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali, dal momento che la Provincia ha messo in atto, da molti anni, buone prassi, che hanno condotto l'ente e le sue agenzie ad avere, fin dal 2016, un indicatore di tempestività dei pagamenti negativo, cioè dimostrativo di un anticipo dei pagamenti sulla scadenza delle fatture».

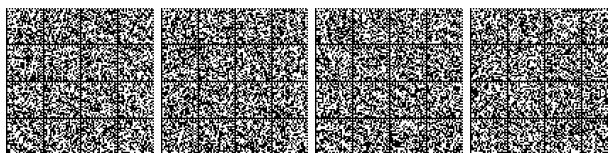
Inoltre, rileva che la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 1130, della legge n. 145 del 2018 non opererebbe per le disposizioni impuginate, poiché queste menzionano espressamente le Province autonome e hanno un contenuto precettivo prevalente sulla generale clausola di garanzia.

Tanto premesso, la ricorrente - pur condividendo la piena vigenza e operatività, anche in relazione alla propria amministrazione, «del principio di tempestività dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni» - ritiene che le disposizioni degli impugnati commi 865 e 866 invadano le competenze provinciali.

5.2.- In particolare, il disposto del comma 865, relativo, come si è visto, alla disciplina dell'indennità di risultato dei direttori generali e amministrativi degli enti del servizio sanitario, viene censurato sotto più profili.

5.2.1.- Una prima violazione è ravvisata con riferimento all'art. 79, comma 4, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, poiché questo consentirebbe allo Stato di dettare norme di coordinamento finanziario condizionanti le potestà legislative delle Province autonome «solo nella misura in cui tali norme articolino limiti statutari alle competenze provinciali».

Inoltre, tale norma, da un lato autoqualificandosi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e, dall'altro, incidendo «ratione materiae sulla organizzazione del sistema sanitario», risulterebbe illegittima perché quello della Provincia autonoma è un sistema sanitario interamente finanziato con risorse proprie, per cui lo Stato non avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (è richiamata la sentenza n. 125 del 2015).



In ogni caso, la disposizione impugnata sarebbe illegittima per violazione dell'art. 79 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, o comunque degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., nelle parti applicabili alle Province autonome ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, perché quello contenuto nel comma 865 sarebbe «un minuto precetto di dettaglio» che non lascia all'ente autonomo «alcuna libertà in ordine ai modi con i quali conseguire il risultato».

5.2.2.- In quanto norma che incide sulla organizzazione amministrativa e sanitaria della Provincia autonoma, il comma 865 si porrebbe inoltre in contrasto con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige ovvero, se più favorevole, con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia della «tutela della salute», in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

L'ambito materiale regolato dalla norma impugnata inciderebbe, infatti, sulle materie di competenza legislativa primaria della organizzazione amministrativa e del personale e sulla materia di competenza concorrente relativa a igiene e sanità, comprensiva dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, ovvero su quella della tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., se più favorevole; la disposizione statale, inoltre, conformerebbe in modo diretto anche l'esercizio delle funzioni amministrative che l'art. 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige riserva alla Provincia autonoma.

D'altro canto, la ricorrente evidenzia di avere già compiutamente regolato tale settore con la legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento); e, con specifico riferimento alla figura del direttore generale, precisa che la citata disciplina affida alla Giunta provinciale sia il compito di approvare lo schema di contratto (art. 28, comma 6), sia quello di stabilire «criteri e modalità per la valutazione dell'attività del direttore generale, con riferimento agli obiettivi assegnatigli e alla qualità complessiva dell'offerta assistenziale assicurata dall'azienda» (art. 28, comma 7).

In tale contesto, la norma impugnata non potrebbe essere qualificata né come norma fondamentale di grande riforma né come principio fondamentale della materia «igiene e sanità» o «tutela della salute», in ragione del suo carattere estremamente dettagliato e dell'assenza «di collegamento teleologico con le specifiche materie interessate dalla misura».

5.2.3.- Il richiamato comma 865 sarebbe, in ogni caso, illegittimo in quanto norma immediatamente applicabile e, quindi, lesiva dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Tale disposizione di attuazione statutaria prevede, infatti, un mero obbligo di adeguamento della legislazione provinciale da realizzare entro sei mesi dalla pubblicazione dell'atto legislativo dello Stato recante principi e norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

5.3.- Per quanto riguarda la disposizione di cui all'art. 1, comma 866, della legge n. 145 del 2018, la ricorrente appunta l'impugnazione sul suo terzo periodo; questo prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome relazionano al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'art. 12 dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni il 23 marzo 2005 «sullo stato di applicazione del comma 865».

Ove il comma 866 sia inteso come statuyente un vero e proprio obbligo a carico della Provincia autonoma, la ricorrente ne ravvisa un primo motivo di illegittimità in via consequenziale dagli stessi argomenti di censura del comma 865, essendo gli obblighi sanciti da entrambe le disposizioni strutturalmente inscindibili. Una volta dichiarata la illegittimità di quest'ultimo, l'obbligo previsto dal comma successivo diverrebbe privo di oggetto o comunque del tutto irragionevole, con violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

La norma sarebbe comunque elusiva dell'intesa del 23 marzo 2005 in quanto neutralizzerebbe la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 13 di tale accordo a tutela delle autonomie speciali, rendendo direttamente applicabile un monitoraggio che l'intesa non prevedeva come obbligatorio. E ciò dimostrerebbe la violazione anche del principio di leale collaborazione radicato nell'art. 120, secondo comma, Cost. e del principio di ragionevolezza ricavabile dall'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la legge ordinaria dello Stato non potrebbe strumentalizzare l'istituto del tavolo tecnico di monitoraggio neutralizzando le specifiche condizioni in base alle quali esso è stato attivato.

La denunciata irragionevolezza ridonderebbe, secondo la ricorrente, sull'esercizio delle funzioni provinciali, poiché costringerebbe l'ente a un'attività di monitoraggio e di redazione di particolari relazioni «non correlata ad una esigenza propria della funzione provinciale».

5.4.- Infine, il comma 857 è impugnato ove interpretato nel senso che il raddoppio della quota dell'indennità di risultato dei dirigenti sanitari apicali condizionata al rispetto dei tempi di pagamento sia disposto per il solo fatto dell'assenza della richiesta di anticipazione della liquidità: se così fosse, ne conseguirebbe «un obbligo di ricorrere a tali anticipazioni al solo fine di evitare la responsabilità per il tardivo pagamento dei debiti», con violazione per difetto di ragionevolezza e proporzionalità dell'art. 3, primo comma, Cost., con riflesso sull'autonomia finanziaria dell'ente e sull'esercizio delle funzioni attribuite alle Province autonome dagli artt. 8, 9 e 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e dall'art. 117, terzo comma, Cost., per effetto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Si prospetta inoltre la



violazione dell'autonomia finanziaria e di bilancio riconosciuta alla Provincia autonoma dal Titolo VI dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e dall'art. 119 Cost., anche in relazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

6.- Con atto depositato il 10 aprile 2019 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

6.1.- Preliminarmente, la difesa erariale afferma che le disposizioni in questione introdurrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, applicabili in quanto tali anche alle autonomie speciali, come sarebbe stato affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 103 del 2018 e n. 62 del 2017).

6.2.- In merito alle censure mosse al comma 865 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, l'Avvocatura osserva che questo, in coerenza con il principio di proporzionalità, gradua le misure di garanzia in relazione alla gravità dell'indebitamento. D'altronde, poiché il presupposto per l'applicazione di tali disposizioni è il mancato rispetto dei tempi di pagamento, nulla sarebbe innovato «per gli enti virtuosi come la Provincia dichiara di essere».

Infondate sarebbero, inoltre, le censure basate sulle specificità del sistema di finanziamento sanitario provinciale e sulla conseguente carenza di titolo da parte dello Stato a disciplinare la materia: la *ratio* delle norme di cui si tratta sarebbe del tutto svincolata dal mancato concorso dello Stato al finanziamento del servizio sanitario provinciale.

Quanto all'asserito contrasto con lo statuto di autonomia e con la disciplina di settore di fonte provinciale nella materia della «tutela della salute», l'Avvocatura vi oppone che nella specie è stata in realtà esercitata la funzione di coordinamento della finanza pubblica, anche per superare le censure formulate dalla Commissione europea, che ha introdotto innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea un ricorso contro l'Italia per violazione della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

6.3.- Con riferimento al comma 866 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, l'Avvocatura ritiene che la piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica implica anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo (sono richiamate le sentenze n. 229 e n. 122 del 2011). Le censure sarebbero, quindi, infondate attesa la funzione di controllo assolta dalla disposizione in esame.

6.4.- Quanto all'impugnativa in via cautelativa del comma 857 della legge n. 145 del 2018, se ne ritiene evidente la infondatezza, non essendo state in alcun modo violate le prerogative provinciali. Infatti, la disposizione non si applicherebbe all'ente che sia abitualmente rispettoso dei termini di pagamento dei debiti commerciali e degli obblighi di riduzione del debito residuo e che non evidenzi, quindi, un «comportamento incauto».

7.- Con ricorso notificato il 1°-7 marzo 2019, depositato l'11 marzo 2019 e iscritto al n. 45 del reg. ric. del 2019, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato l'art. 1, commi 865 e 866, della legge n. 145 del 2018.

7.1.- Secondo la ricorrente, tali norme violerebbero, nel complesso, gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, secondo comma, - questi ultimi due in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - e 120, Cost., in riferimento al principio di leale collaborazione; gli artt. 4, numero 7), 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 103, 104 e 107, il Titolo II e il Titolo VI dello statuto reg. Trentino-Alto Adige; il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, nonché l'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014.

7.2.- La ricorrente osserva che l'impugnazione sarebbe necessaria perché le disposizioni dei commi 865 e 866 del citato art. 1 si riferiscono espressamente anche alle Province autonome, vanificando la garanzia della clausola di salvaguardia contenuta nel comma 1130 del medesimo art. 1.

7.3.- A sostegno del ricorso si premette che l'autoqualificazione operata dal legislatore nel comma 858 - a mente del quale le disposizioni di cui ai commi da 859 a 872 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - non sarebbe corretta, in quanto le norme impugnate non esprimerebbero principi bensì «norme specifiche e di estremo dettaglio che pretendono di trovare diretta applicazione nell'ordinamento provinciale».

In particolare le disposizioni del comma 865 violerebbero l'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano come definita dagli artt. 4, numero 7), 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione; tale violazione sarebbe altresì rilevabile in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», con riguardo alla «materia «tutela della salute»».



Del resto, quand'anche le disposizioni di cui al comma 865 costituissero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sarebbe comunque violato l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, perché le disposizioni medesime pretenderebbero di far valere immediatamente e direttamente la propria efficacia anche nel territorio delle Province autonome. In via subordinata, sarebbe violato l'art. 107 statuto reg. Trentino-Alto Adige in relazione al procedimento dallo stesso disciplinato per l'emanazione delle relative norme di attuazione.

Inoltre, la ricorrente aggiunge che, essendo il servizio sanitario provinciale finanziato autonomamente, non sarebbe consentita allo Stato «l'imposizione di vincoli di spesa in materia sanitaria» (è citata la sentenza n. 231 del 2017), risultando quindi violati gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, secondo comma, Cost.

Viene quindi richiamato il quadro delle relazioni finanziarie tra Stato e Provincia autonoma di Bolzano e in particolare l'accordo sottoscritto con lo Stato il 15 ottobre 2014, nonché gli artt. 79, 103 e 104 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige: la norma censurata si porrebbe in violazione di tale assetto, contrastando anche con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Sulla scorta delle medesime considerazioni appena esposte sarebbe censurabile anche il comma 866, nella parte in cui impone alle Province autonome l'obbligo di relazionare al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali sullo stato di applicazione del comma 865, poiché l'intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome raggiunta il 23 marzo 2005 conterrebbe un'espressa disposizione di salvaguardia della specialità di queste ultime. Tale disposizione, pertanto, si porrebbe in contrasto con le norme costituzionali e statutarie prima richiamate nonché con il principio di leale collaborazione, anche in relazione all'art. 120 Cost., e quello di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost.

8.- Con atto depositato il 12 aprile 2019 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

8.1.- Gli argomenti esposti sono in buona sostanza gli stessi contenuti nell'atto di costituzione nel giudizio promosso dalla Provincia autonoma di Trento.

Con specifico riferimento al merito delle censure prospettate dalla Provincia autonoma di Bolzano, l'Avvocatura ne ritiene errato il presupposto: sarebbe infatti evidente che le disposizioni impugnate non incidono minimamente sull'ordinamento degli enti sanitari, né sulla organizzazione degli uffici e che esse nemmeno impongono misure a carico delle finanze provinciali. Da escludere sarebbe anche la loro riconducibilità alla competenza in materia di salute, essendo il riflesso in tale ambito soltanto indiretto.

Altresì infondata sarebbe la qualificazione delle disposizioni impugnate come norme di dettaglio, travalicanti la competenza statale, ciò sia perché alla Provincia autonoma sarebbe lasciato comunque un margine di intervento, sia perché nella valutazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica questa Corte in più occasioni avrebbe escluso «criteri formalistici e meramente "quantitativi"» valorizzando, invece, le finalità perseguite da tali norme.

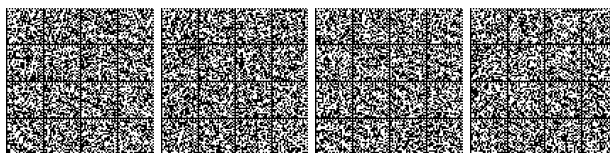
9.- In prossimità dell'udienza, tutte le ricorrenti hanno depositato una memoria, con cui hanno ribadito e approfondito le ragioni espresse nei ricorsi.

9.1.- La Regione Lazio evidenzia preliminarmente che, limitatamente alla disposizione del comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, si sarebbe determinata la cessazione della materia del contendere: infatti, il comma citato - che avrebbe trovato applicazione «nell'anno 2020» - è stato abrogato dall'art. 50, comma 1, lettera a), del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, in legge 19 dicembre 2019, n. 157.

Con riferimento al motivo di ricorso incentrato sulla violazione del principio di leale collaborazione, e in replica all'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione approfondisce il presupposto dell'esistenza di un inestricabile intreccio di competenze, esplicitando che le norme di cui al comma 865 afferirebbero anche alla materia «tutela della salute», in quanto portatrici di una «disciplina che interv[iene] sullo statuto giuridico ed economico della dirigenza sanitaria». Regolandone il trattamento economico, il legislatore statale avrebbe, infatti, indirizzato dettagliatamente gli obiettivi della dirigenza stessa, di competenza regionale, e inciso comunque sulla disciplina pubblicistica del rapporto.

Quanto al secondo motivo, riferito alla impossibilità di considerare le disposizioni impugnate come espressione di principi fondamentali, la memoria, replicando al resistente, esclude che vi siano margini di intervento rimessi al legislatore regionale.

9.2.- Anche la memoria della Regione Siciliana ha preso atto della intervenuta abrogazione del comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, auspicando di poter comunicare in udienza la valutazione del Presidente della Regione circa l'eventuale cessazione della materia del contendere.



Quanto alle modifiche che, successivamente al deposito del ricorso, hanno riguardato i parimenti impugnati commi 859, 862 e 863, la difesa regionale le ritiene non soddisfattive delle censure mosse nei loro confronti e alle quali si richiama.

9.3.- Con la propria memoria, la Provincia autonoma di Trento dichiara di non avere interesse a coltivare l'impugnazione del comma 857, per la quale ritiene possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Nel replicare alle deduzioni della difesa erariale la ricorrente precisa di non disconoscere che la responsabilità finale per il rispetto sui tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni rimane allo Stato anche se sono coinvolte amministrazioni autonome.

Segnalando al riguardo la pubblicazione, nelle more del ricorso, della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, in causa C-122/18, 28 gennaio 2020, Commissione europea contro Repubblica italiana, dove tale responsabilità è stata affermata indipendentemente dall'ente la cui azione o inerzia abbia dato luogo all'inadempimento, precisa tuttavia che con le norme impuginate lo Stato avrebbe esercitato «in via preventiva un potere sostitutivo nei confronti dell'ente sanitario provinciale», che precluderebbe alla Provincia, qualora in futuro dovesse versare nella situazione (al momento esclusa) di ritardo nei pagamenti, di scegliere altri mezzi per la risoluzione del problema.

La ricorrente ribadisce inoltre la censura sul carattere tipicamente di dettaglio delle disposizioni impuginate, precisando che nel diritto costituzionale «il fine» (nel caso di specie il coordinamento della finanza pubblica) «non giustifica qualunque mezzo», potendo tale fine essere attuato, in questo caso, solo con norme di principio.

Infine, con riferimento alla violazione dell'art. 79, comma 4, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, precisa che le norme di coordinamento, per essere vincolanti per la Provincia autonoma, «debbono essere anche norme di grande riforma, se la materia è in potestà primaria, o principi fondamentali della materia, se la competenza è concorrente»; qualità che le norme impuginate, che incidono, «quoad obiectum, nella materia della organizzazione amministrativa della Provincia e dei suoi enti», «all'evidenza non rivestono».

9.4.- La memoria della Provincia autonoma di Bolzano richiama gli argomenti già illustrati nel ricorso.

10.- In udienza le parti hanno illustrato gli argomenti a sostegno delle rispettive richieste. La difesa della Regione Siciliana, in particolare, ha dichiarato di prendere atto della intervenuta abrogazione del comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, rimettendosi alla valutazione della Corte per la eventuale cessazione della materia.

Considerato in diritto

1.- Con separati ricorsi, iscritti rispettivamente ai numeri 36, 39 e 45 del registro ricorsi 2019, la Regione Lazio e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato l'art. 1, commi 865 e 866, 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). Dello stesso art. 1, la Regione Lazio e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato anche il comma 857.

Inoltre, con ricorso iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2019, la Regione Siciliana ha impugnato l'art. 1, commi 857, 859, 862 e 863, della richiamata legge n. 145 del 2018.

2.- I giudizi promossi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto questioni relative alle medesime norme, censurate in riferimento a parametri in buona parte coincidenti, e, per il resto, questioni relative a norme comunque oggettivamente connesse.

3.- Si esaminano innanzi tutto le questioni promosse dalla Regione Lazio e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, le quali riguardano misure introdotte dal legislatore statale in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN).

L'art. 1, comma 865, della legge n. 145 del 2018 stabilisce che per gli enti del SSN «che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento». In base al ritardo registrato, la norma gradua poi il riconoscimento di tale quota, fino a escluderlo per ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo.

Il successivo comma 866 prevede che «[l]e regioni trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005 [...] una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865. La trasmissione della relazione costituisce



adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 [...]. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano relazionano al citato Tavolo sullo stato di applicazione del comma 865». In sostanza, solo per le Regioni a statuto ordinario la trasmissione della relazione costituisce adempimento rilevante ai fini della erogazione della quota cosiddetta premiale del finanziamento del SSN a cui concorre ordinariamente lo Stato, condizionata appunto alla verifica positiva degli adempimenti regionali previsti dalla richiamata intesa e dalla legislazione vigente.

È opportuno segnalare che, ai sensi del comma 860, per l'applicazione delle misure di cui al comma 865 si fa riferimento ai tempi di pagamento e al ritardo calcolati sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente e al debito commerciale residuo, di cui all'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Infine, a norma del comma 857, nell'anno 2020 la quota dell'indennità di risultato condizionata al rispetto dei tempi di pagamento è raddoppiata nei confronti degli enti che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità - oggetto della disposizione di cui al comma 849 - entro il termine di cui al comma 853 (fissato al 28 febbraio 2019) e che, avendola ottenuta, non hanno poi effettuato il pagamento dei debiti nel termine fissato.

3.1.- La Regione Lazio lamenta in primo luogo che tutte le disposizioni impugnate avrebbero violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, in quanto esse intersecherebbero materie di competenza concorrente (tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica) e altre di competenza residuale (ordinamento e organizzazione amministrativa regionale) senza che possa individuarsi una materia prevalente.

In presenza di un intreccio inestricabile, quindi, il legislatore statale avrebbe dovuto prevedere uno strumento partecipativo delle Regioni, tanto a monte, in sede di adozione delle disposizioni impugnate, quanto a valle, nella fase di attuazione delle stesse; quale espressione di tale principio, la ricorrente richiama i cosiddetti patti per la salute e la vigente disciplina sulla dirigenza sanitaria, che, in ottemperanza alla sentenza di questa Corte n. 251 del 2016, è stata preceduta da intesa (decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria»). Del decreto attuativo della delega si richiama, peraltro, l'art. 2, comma 3, che prevede anche un accordo in Conferenza Stato-Regioni per definire i criteri e le procedure per la valutazione dell'attività dei direttori generali.

Con una seconda censura la ricorrente prospetta la violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost.: contraddicendo l'autoqualificazione in tal senso operata dal legislatore, le disposizioni impugnate (in particolare quelle di cui ai commi 857 e 865 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018) non sarebbero ascrivibili in maniera prevalente al coordinamento della finanza pubblica né, comunque, potrebbero essere considerate principi fondamentali di tale materia o di quella della tutela della salute, dato il loro carattere dettagliato e puntuale che precluderebbe qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni.

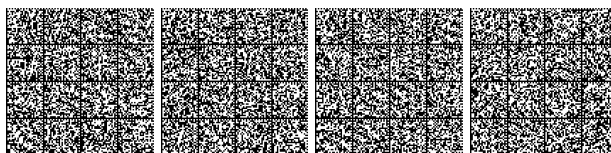
Infine, ad avviso della Regione Lazio, le norme impugnate contrasterebbero con gli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto difetterebbero di ragionevolezza e proporzionalità, con ridondanza sulle competenze regionali ai sensi dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost.

Al riguardo, si sostiene che per l'effetto delle suddette norme risulterebbe irragionevolmente sacrificata la possibilità di orientare l'azione amministrativa regionale, «in violazione dei principi di buon andamento, differenziazione e adeguatezza», a obiettivi prioritari più attinenti alla tutela della salute, tra cui il perseguimento di un più alto grado di erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Il denunciato difetto di proporzionalità deriverebbe invece dalla mancata considerazione di circostanze significative quali «il debito commerciale complessivo, i progressi nei termini di pagamento rispetto agli esercizi precedenti, le cause del ritardo, le eventuali responsabilità o al contrario i progressi ottenuti dal singolo dirigente rispetto alla progressiva riduzione del debito commerciale e dei termini di pagamento».

La censura in esame colpirebbe in maniera ancor più evidente la norma contenuta nell'impugnato comma 866. La possibile mancata erogazione della «quota di finanziamento del SSN cui concorre lo Stato» discenderebbe in maniera automatica dal ritardo dei pagamenti, senza che sia dato rilievo ai progressi ottenuti rispetto all'obiettivo e alle specifiche responsabilità in materia, nonché alla complessiva riduzione del debito commerciale residuo.

Inoltre, tale norma sconterebbe un difetto di chiarezza, destinato a incidere «sulla sua intrinseca ragionevolezza», perché non chiarirebbe se l'adempimento da essa richiesto sia riferibile alla sola trasmissione della relazione regionale o alla concreta gestione delle indennità di risultato. Intesa in tale secondo significato, «che sembra plausibile in ragione dell'inciso, contenuto nel comma 866» relativo alle autonomie speciali, la norma non sarebbe comunque idonea a rag-



giungere lo scopo che si prefigge: la mancata erogazione della quota di finanziamento statale potrebbe, infatti, incidere ulteriormente sul ritardo dei pagamenti.

3.2.- Le censure articolate dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dei commi 857, 865 e 866 della legge n. 145 del 2018, muovono dal presupposto - fin d'ora valutabile corretto - che per le disposizioni impugnate non operi la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 1130, della legge n. 145 del 2018, poiché esse menzionano espressamente le Province autonome e hanno un contenuto precettivo prevalente sulla generale clausola di garanzia.

La ricorrente premette anche che la Provincia autonoma di Trento e i suoi enti, tra cui quelli del servizio sanitario, «non sono interessati dal fenomeno del ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali, dal momento che la Provincia ha messo in atto, da molti anni, buone prassi, che hanno condotto l'ente e le sue agenzie ad avere, fin dal 2016, un indicatore di tempestività dei pagamenti negativo, cioè dimostrativo di un anticipo dei pagamenti sulla scadenza delle fatture».

Segnala quindi, nella memoria integrativa, la pubblicazione, nelle more del ricorso, della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, in causa C-122/18, Commissione europea contro Repubblica italiana, che ha affermato la responsabilità finale dello Stato italiano indipendentemente dall'ente la cui azione o inerzia abbia dato luogo all'inadempimento. Precisa tuttavia che con le norme impugnate «lo Stato si sta intestando e sta esercitando in via preventiva un potere sostitutivo nei confronti dell'ente sanitario provinciale», alterando il riparto interno delle competenze, al punto di precludere alla Provincia, qualora in futuro dovesse versare nella situazione (al momento esclusa) di ritardo nei pagamenti, di scegliere altri mezzi per la risoluzione del problema.

Nello specifico, nei confronti della disposizione di cui al comma 865 del richiamato art. 1, la ricorrente ravvisa una prima violazione con riferimento all'art. 79, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), poiché questo consentirebbe allo Stato di dettare norme di coordinamento finanziario condizionanti le potestà legislative delle Province autonome «solo nella misura in cui tali norme articolino limiti statutari alle competenze provinciali», circostanza che nella specie non ricorrerebbe.

Inoltre, tale norma, da un lato autoqualificandosi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e, dall'altro, incidendo «ratione materiae sulla organizzazione del sistema sanitario», risulterebbe illegittima perché quello della Provincia autonoma è un sistema sanitario interamente finanziato con risorse proprie, per cui lo Stato non avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento finanziario.

In ogni caso, la disposizione impugnata sarebbe illegittima per violazione dell'art. 79 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, o comunque degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., nelle parti applicabili alle Province autonome ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), perché quello contenuto nel comma 865 sarebbe «un minuto precetto di dettaglio» che non lascia all'ente autonomo «alcuna libertà in ordine ai modi con i quali conseguire il risultato».

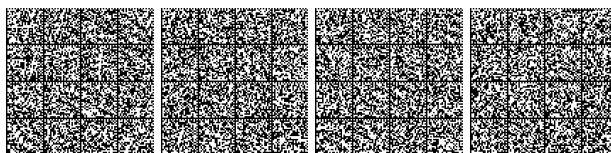
Al riguardo la ricorrente, nella memoria integrativa, precisa che nel diritto costituzionale «il fine» (nel caso di specie il coordinamento della finanza pubblica) «non giustifica qualunque mezzo», potendo tale fine essere attuato, in questo caso, solo con norme di principio.

In quanto norma che incide sulla organizzazione amministrativa e sanitaria della Provincia autonoma, il comma 865 si porrebbe inoltre in contrasto con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige ovvero, se più favorevole, con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia della «tutela della salute», in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

L'ambito materiale regolato dalla norma impugnata inciderebbe, infatti, sulle materie di competenza legislativa primaria dell'organizzazione amministrativa e del personale e sulla materia di competenza concorrente relativa a igiene e sanità, comprensiva dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, ovvero su quella della tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., se più favorevole; la disposizione statale, inoltre, conformerebbe in modo diretto anche l'esercizio delle funzioni amministrative che l'art. 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige riserva alla Provincia.

D'altro canto, la ricorrente evidenzia di avere già compiutamente regolato tale settore con la legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento); e, con specifico riferimento alla figura del direttore generale, precisa che la citata disciplina affida alla Giunta provinciale sia il compito di approvare lo schema di contratto (art. 28, comma 6), sia quello di stabilire «criteri e modalità per la valutazione dell'attività del direttore generale, con riferimento agli obiettivi assegnatigli e alla qualità complessiva dell'offerta assistenziale assicurata dall'azienda» (art. 28, comma 7).

In tale contesto, la norma impugnata non potrebbe essere qualificata né come norma fondamentale di grande riforma né come principio fondamentale della materia «igiene e sanità» o «tutela della salute», in ragione del suo



carattere estremamente dettagliato e dell'assenza «di collegamento teleologico con le specifiche materie interessate dalla misura».

Il richiamato comma 865 sarebbe, in ogni caso, illegittimo in quanto norma immediatamente applicabile e, quindi, lesiva dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che prevede, invece, un mero obbligo di adeguamento della legislazione provinciale.

Per quanto riguarda la disposizione di cui all'art. 1, comma 866, della legge n. 145 del 2018, la ricorrente appunta l'impugnazione sul suo terzo periodo, laddove si prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome relazionano «sullo stato di applicazione del comma 865» al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'art. 12 dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni il 23 marzo 2005.

Ove il comma 866 sia inteso come statuente un vero e proprio obbligo a carico della Provincia autonoma, la ricorrente ne ravvisa un primo motivo di illegittimità in via consequenziale dagli stessi argomenti di censura del comma 865, essendo gli obblighi sanciti da entrambe le disposizioni strutturalmente inscindibili. Una volta dichiarata la illegittimità di quest'ultimo, l'obbligo previsto dal comma successivo diverrebbe dunque privo di oggetto o comunque del tutto irragionevole, con violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

La norma sarebbe comunque elusiva dell'intesa del 23 marzo 2005 in quanto neutralizzerebbe la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 13 di tale accordo, rendendo direttamente applicabile un monitoraggio che l'intesa non prevedeva come obbligatorio. E ciò dimostrerebbe la violazione anche del principio di leale collaborazione radicato nell'art. 120, secondo comma, Cost. e del principio di ragionevolezza ricavabile dall'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la legge ordinaria dello Stato non potrebbe strumentalizzare l'istituto del tavolo tecnico di monitoraggio neutralizzando le specifiche condizioni in base alle quali esso è stato attivato.

La denunciata irragionevolezza ridonderebbe, secondo la ricorrente, sull'esercizio delle funzioni provinciali, poiché costringerebbe l'ente a un'attività di monitoraggio e di redazione di particolari relazioni «non correlata a una esigenza propria della funzione provinciale».

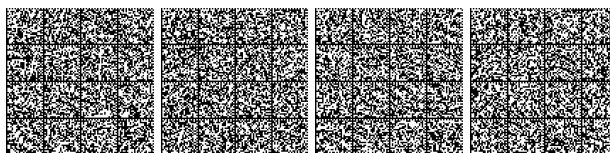
Infine, il comma 857 è impugnato ove interpretato nel senso che il raddoppio della quota dell'indennità di risultato dei dirigenti sanitari apicali condizionata al rispetto dei tempi di pagamento sia disposto per il solo fatto dell'assenza della richiesta di anticipazione della liquidità: se così fosse, ne conseguirebbe «un obbligo di ricorrere a tali anticipazioni al solo fine di evitare la responsabilità per il tardivo pagamento dei debiti», con violazione per difetto di ragionevolezza e proporzionalità dell'art. 3, primo comma, Cost., con riflesso sull'autonomia finanziaria dell'ente e sull'esercizio delle funzioni attribuite alle Province autonome dagli artt. 8, 9 e 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e dall'art. 117, terzo comma, Cost., per effetto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Si prospetta inoltre la violazione dell'autonomia finanziaria e di bilancio riconosciuta alla Provincia autonoma dal Titolo VI dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e dall'art. 119 Cost., anche in relazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

3.3.- Anche il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano correttamente esclude che per le disposizioni impugnate possa trovare applicazione la generale clausola di salvaguardia contenuta nella legge n. 145 del 2018; parimenti, ritiene non corretta l'autoqualificazione affermata dall'art. 1, comma 858, della stessa legge.

Quanto alla disposizione di cui al comma 865, la ricorrente ne ravvisa la illegittimità sia con riferimento ai parametri prospettati dall'altra Provincia, sia ad altri. In particolare, la violazione delle competenze legislative provinciali e delle corrispondenti funzioni amministrative in materia di organizzazione amministrativa e di tutela della salute viene prospettata anche con riferimento all'art. 4, numero 7), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); infatti, sulla base di tali previsioni, l'art. 1 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 20 gennaio 1992, n. 1 (Norme sulle modalità di gestione delle funzioni dirette alla tutela della salute), attribuisce alla potestà legislativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano la competenza in materia di dimensioni, numero, modalità di funzionamento e organizzazione delle aziende sanitarie.

A tale riguardo, la ricorrente rileva di avere esercitato le proprie competenze con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 3 (Struttura organizzativa del Servizio sanitario provinciale).

Quanto ai profili di censura delle norme impugnate ove ricondotte alla materia del coordinamento finanziario, la ricorrente li articola evocando i parametri già richiamati nell'esposizione del ricorso precedente nonché gli artt. 103, 104 e 107, il Titolo II e il Titolo VI dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, l'intero decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e l'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014. Nel complesso, contesta la incoerenza delle disposizioni impugnate con il quadro delle relazioni finanziarie tra Stato e Provincia autonoma di Bolzano e in ogni caso lamenta la loro adozione in



via unilaterale e immediatamente vincolante, in contrasto con il principio di leale collaborazione e delle procedure di modifica statutaria.

Comuni al ricorso dell'altra Provincia sono poi la censura motivata sul finanziamento con risorse proprie provinciali del servizio sanitario, che precluderebbe allo Stato di esercitare la competenza di coordinamento finanziario, e quella sulla violazione del meccanismo di adeguamento previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, cui si aggiunge, in via subordinata, la prospettata violazione dell'art. 107 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige in relazione al procedimento dallo stesso disciplinato per l'emanazione delle relative norme di attuazione.

Infine, comuni al ricorso dell'altra Provincia sono le censure rivolte alla norma di cui al comma 866.

3.4.- Alle censure mosse dalle ricorrenti, l'Avvocatura generale dello Stato oppone una preliminare considerazione, basata sulla persistenza di ritardi, registrati da numerose amministrazioni pubbliche, nel pagamento dei debiti commerciali. Considerato che del rispetto di tale normativa, di fonte europea, è responsabile lo Stato, l'adozione delle disposizioni impugnate - e delle altre a queste connesse - sarebbe stata necessaria, anche per rispondere al ricorso presentato nei confronti dell'Italia dalla Commissione europea per infrazione alla direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Pertanto, le disposizioni impugnate introdurrebbero legittimamente principi di coordinamento della finanza pubblica, applicabili anche alle autonome speciali; non sarebbe direttamente coinvolta la materia della tutela della salute, né altre materie di competenza regionale o provinciale, in quanto il legislatore non avrebbe inciso i profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica, ma operato sui contratti di lavoro dei dirigenti, al fine di rendere questi ultimi effettivamente coinvolti nella corretta gestione del sistema dei pagamenti.

Lo Stato avrebbe, dunque, esercitato una competenza «assolutamente generale e prevalente» rispetto a quella ritenuta lesa dalle ricorrenti, «non appalesandosi necessaria l'adozione di iniziative di condivisione con gli enti territoriali».

Si precisa inoltre, da un lato, che il comma 865, in coerenza con il principio di proporzionalità, gradua le misure di garanzia in relazione alla gravità dell'inadempimento. Dall'altro, che nulla sarebbe innovato per gli enti virtuosi in quanto il presupposto per l'applicazione della norma è il mancato rispetto dei tempi di pagamento.

Infondate sarebbero anche le censure fondate sulle specificità del sistema di finanziamento sanitario provinciale e sulla conseguente carenza di titolo da parte dello Stato a disciplinare la materia: la *ratio* delle norme impugnate sarebbe del tutto svincolata dal mancato concorso dello Stato al finanziamento del servizio sanitario provinciale.

Quanto alle censure sul carattere eccessivamente dettagliato della norma, l'Avvocatura generale dello Stato replica sia sostenendo che alle Regioni e alle Province autonome sarebbe lasciato comunque un margine di intervento, sia ricordando che nella valutazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica questa Corte in più occasioni avrebbe escluso «criteri formalistici e meramente "quantitativi"» valorizzando, invece, le finalità perseguite da tali norme.

Le norme impugnate sarebbero, inoltre, pienamente ragionevoli e proporzionate laddove, in maniera non illogica né gravosa, prescrivono modalità di monitoraggio e, eventualmente, interventi correttivi.

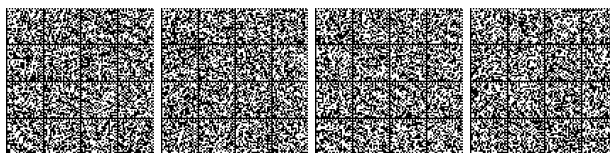
Al riguardo la previsione dell'impugnato comma 866 darebbe piena attuazione al coordinamento della finanza pubblica, il quale implicherebbe, oltre all'esercizio del potere legislativo, anche quello di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene infine infondate le censure sul comma 857, in quanto la disposizione non si applicherebbe all'ente che sia abitualmente rispettoso dei termini di pagamento dei debiti commerciali e degli obblighi di riduzione del debito residuo e che non evidenzi, quindi, un «comportamento incauto».

4.- Preliminarmente, va rilevato che l'impugnato comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 è stato abrogato dall'art. 50, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, in legge 19 dicembre 2019, n. 157. Come riconosciuto dalle ricorrenti, lo *ius superveniens* è di per sé idoneo a soddisfare le loro pretese e, d'altro canto, il contenuto precettivo della norma impugnata è tale che questa non può avere ricevuto applicazione medio tempore: infatti, essa era destinata a operare «[n]ell'anno 2020», sì che la sua abrogazione è intervenuta prima che il meccanismo del "raddoppio" dalla stessa congegnato divenisse applicabile.

Va pertanto dichiarata cessata la materia del contendere delle questioni che hanno a oggetto il comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, sussistendo entrambe le condizioni richieste dalla consolidata giurisprudenza della Corte (da ultimo, sentenza n. 287 del 2019).

5.- L'esame del merito delle residue disposizioni impugnate rende opportuno precisare il contesto in cui esse si inseriscono, che è quello del ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, considerato sotto i suoi profili macroeconomici.



La disciplina dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici ha infatti una notevole incidenza sul sistema economico, in considerazione del ruolo di acquirenti di beni, servizi e prestazioni rivestito dalle amministrazioni pubbliche e dell'ingente quantità di risorse a tal fine impiegate.

L'importanza del fenomeno è stata recepita dalla direttiva 2011/7/UE, sia rimarcando la necessità di «un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi» (considerando n. 12), sia evidenziando che i «ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese. Essi compromettono anche la loro competitività e redditività quando il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti. Il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa più difficile» (considerando n. 3).

D'altronde i tardivi pagamenti rischiano di pregiudicare anche «il corretto funzionamento del mercato interno», nonché «la competitività delle imprese e in particolare delle PMI», valori che la direttiva, all'art. 1, eleva a suoi principali obiettivi.

Il legislatore italiano, conformandosi a tale direttiva e in risposta all'ingente ammontare maturato dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, nell'ultimo decennio ha dato avvio a specifiche misure per incidere su tale patologica situazione.

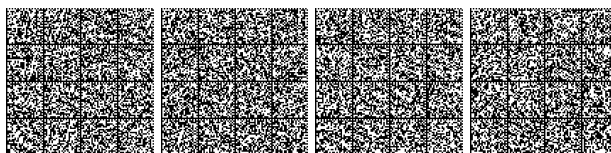
Del resto, la stessa giurisprudenza di questa Corte, già a ridosso del recepimento della direttiva 2011/7/UE, ha sottolineato la gravità del problema, evidenziando che «il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario [...] non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente» (sentenza n. 250 del 2013). Va infatti considerato anche il rilevante tema dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti che, in considerazione anche del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali.

Nello specifico le misure adottate dal legislatore italiano si sono mosse principalmente in tre direzioni: *a)* imposizione di limiti più stringenti ai tempi di pagamento: decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180); *b)* incentivazione della cessione a intermediari finanziari dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni e della utilizzazione degli stessi in compensazione di debiti tributari: art. 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, in legge 6 giugno 2013, n. 64; art. 12, comma 7-*bis*, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 9; *c)* concessione straordinaria di liquidità agli enti debitori per ridurre lo stock del debito accumulato: artt. 1, 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, come convertito, nonché articoli da 32 a 35 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, in legge 23 giugno 2014, n. 89.

5.1.- Le riforme introdotte e le risorse stanziare per correggere tale patologia, se hanno consentito indubbi miglioramenti rispetto alla situazione preesistente, non sono state però sufficienti a riportare a dimensioni fisiologiche il problema.

Nell'ultimo referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi sanitari regionali, riferita all'esercizio 2017, approvato dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, con delibera 12 giugno 2019, n. 13, la situazione dei tempi di pagamento e dell'entità complessiva del debito commerciale risultava ancora alquanto variegata. A fronte del diffuso miglioramento che pure è stato riscontrato, il referto invita a non «affievolire le iniziative intraprese dai diversi livelli di governo per ridurre e tendere alle tempistiche prescritte dalla normativa sia europea, sia nazionale», tuttora non assicurate in numerose Regioni; a tal fine, sottolinea l'utilità della introduzione della fatturazione elettronica e di altri strumenti e procedure di gestione della liquidità che, sperimentati in alcune realtà regionali, hanno contribuito alla riduzione dell'esposizione debitoria e dei tempi medi dei pagamenti.

Infine, nella causa C-122/18 - a seguito del ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, proposto il 14 febbraio 2018 dalla Commissione europea - con sentenza pubblicata il 28 gennaio 2020, la Corte di giustizia, grande sezione, rimarcando la necessità di «un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi», ha dichiarato - in base alla situazione che si presentava alla scadenza del



termine stabilito nel parere motivato (16 aprile 2017) - il venir meno della Repubblica italiana agli obblighi che discendono dall'art. 4 («Transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni»), paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE.

Nella motivazione la sentenza ha peraltro precisato che l'inadempimento di uno Stato membro può, in linea di principio, essere dichiarato ai sensi dell'art. 258 TFUE anche se derivante dall'azione o dall'inerzia di un'istituzione costituzionalmente autonoma: ne consegue che lo Stato italiano è considerato responsabile anche dei ritardi degli enti territoriali.

5.2.- È questo dunque il contesto in cui devono essere considerate le disposizioni impugnate che si inseriscono a loro volta in un insieme sistematico di ulteriori interventi predisposto dalla stessa legge n. 145 del 2018 per contrastare il fenomeno dei ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

Si tratta di interventi riconducibili a una duplice direttrice: *a*) l'ampliamento della possibilità, per gli enti territoriali (anche per conto dei rispettivi enti del SSN), di ricorrere nel 2019 ad «anticipazioni di liquidità» (comma 849 e commi da 850 a 856); *b*) l'introduzione di misure finalizzate a conseguire il rispetto dei tempi di pagamento e a ridurre l'importo del debito commerciale residuo da parte delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, differenziate a seconda della natura dell'amministrazione e della relativa disciplina contabile (commi da 859 a 866).

5.3.- Tanto premesso le questioni sollevate dalle ricorrenti con riguardo al comma 865 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, che si colloca all'interno del secondo ordine di interventi, non sono fondate.

Al fine della valutazione delle censure esposte nei ricorsi è necessario, anzitutto, individuare a quali titoli di competenza sia riconducibile la disposizione in oggetto, non essendo decisiva in tal senso, come del resto riconosciuto da tutte le ricorrenti, l'autoqualificazione in termini di «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» che ne dispone il comma 858 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

Secondo l'orientamento consolidato di questa Corte, infatti, l'autoqualificazione non ha carattere precettivo e vincolante al punto da porsi quale presupposto indiscusso per la valutazione della legittimità costituzionale della norma cui essa si riferisce (*ex multis*, sentenze n. 246 e n. 94 del 2018): la natura della stessa va, infatti, comunque verificata con riguardo «all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità» (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l'effettiva sostanza.

A questo riguardo si deve rilevare che oggetto della norma impugnata sono i singoli contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari delle Regioni e delle Province autonome, che ricadono, in quanto tali, nell'ambito dell'ordinamento civile.

Infatti, secondo l'art. 3-*bis*, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), «[i]l rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario è esclusivo ed è regolato da contratto di diritto privato, di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, rinnovabile, stipulato in osservanza delle norme del titolo terzo del libro quinto del codice civile».

In questo ambito la norma impugnata interviene, con una disciplina indubbiamente di dettaglio, a limitare l'autonomia delle parti per quanto attiene alla specifica componente del trattamento economico costituita dalla indennità di risultato: ove l'ente non abbia rispettato i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, per un verso viene prescritto l'inserimento nel contratto di uno specifico obiettivo volto al rispetto di tali tempi, mentre, per altro verso, si stabilisce che a questo obiettivo va condizionata una quota della indennità non inferiore al 30 per cento di quella contrattualmente prevista, prescrivendosi altresì il criterio per il suo riconoscimento, graduato in funzione della maggiore o minore consistenza del ritardo nei pagamenti.

La norma impugnata incide, in questi termini, sul trattamento economico di dirigenti, anche già in servizio, negli enti sanitari regionali, dettando, al verificarsi del mancato rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, una disciplina speciale e dettagliata dell'indennità di risultato.

Secondo il costante orientamento di questa Corte il trattamento economico dei dipendenti pubblici - compresa la disciplina «delle varie componenti della retribuzione» (sentenza n. 19 del 2013) - «va ricondotto alla materia dell'ordinamento civile», prevalendo quest'ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni» (sentenza n. 153 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018) e anche delle autonomie speciali (da ultimo, sentenza n. 138 del 2019).

Con la disposizione in esame, dunque, il legislatore ha utilizzato una norma, il cui oggetto è un istituto retributivo di contratti di natura privata, per realizzare in via mediata una finalità che è, questa sì, riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica, in quanto diretta a «riorientare» la spesa pubblica» (sentenza n. 272 del 2015) verso il rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE e dalla pertinente legislazione nazionale.



Tale intervento statale ha bensì riflessi sulle diverse competenze regionali e provinciali relative alla organizzazione sanitaria evocate dalle ricorrenti, ma si tratta a ben vedere di una incidenza mediata, inevitabilmente connessa al carattere trasversale delle competenze statali cui tale intervento è comunque riconducibile in via prevalente; inoltre, con riguardo alla specifica censura delle Province autonome, va anche precisato che - come rilevato dalla difesa erariale - la *ratio* della norma è del tutto svincolata dal mancato concorso dello Stato al finanziamento del servizio sanitario di queste ultime.

Peraltro, l'autonomia regionale e provinciale, così come declinata dalle ricorrenti in relazione allo specifico oggetto, non è stata svuotata o intaccata nel suo nucleo essenziale dal perseguimento di tale finalità di coordinamento, ma soltanto limitata: la quota dell'indennità di risultato stabilita direttamente dalla legge statale è, infatti, circoscritta alla percentuale del 30 per cento, senza incidere su quella restante.

Tale conclusione porta a escludere che, come invece suggestivamente sostenuto dalla Provincia autonoma di Trento, il legislatore statale abbia abusato del mezzo (la norma di dettaglio) per perseguire un determinato fine (pur riconosciuto come meritorio): al contrario, quest'ultimo (riconducibile nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica) è stato perseguito dal legislatore statale attraverso l'utilizzo, prevalente e non eccessivamente invasivo, del proprio titolo di competenza in materia di ordinamento civile. Ciò che fa venir meno ogni questione sollevata sul carattere di dettaglio della disposizione censurata e sulla violazione dell'autonomia regionale e provinciale, destituendo di fondamento anche le censure sollevate dalle Province autonome con riguardo al meccanismo di adeguamento (che non trova applicazione nelle ipotesi in cui venga in rilievo una competenza legislativa esclusiva dello Stato) previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 (sentenza n. 28 del 2014) e richiamato anche dall'art. 79, comma 4, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

Da tutto ciò discende, infine, che, siccome in relazione alla norma impugnata non sussiste quell'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali che in altra occasione - quando però la disciplina statale coinvolgeva anche precisi aspetti pubblicistici della dirigenza sanitaria - ha condotto questa Corte ad affermare la necessità della leale collaborazione (sentenza n. 251 del 2016), risulti infondata anche la censura svolta in tal senso dalla Regione Lazio e dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Né una contraria conclusione può discendere dalla considerazione dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», evocato dalla Regione Lazio in quanto assume a presupposto della sua attuazione un accordo da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Basta infatti rilevare che se da un lato tale norma, nell'ambito della disciplina dei criteri e delle procedure per valutare e verificare l'attività dei direttori generali, si riferisce alla programmazione regionale per la definizione degli obiettivi (lettera *a*), tuttavia, dall'altro, alla lettera *d*), fa riferimento anche a «ulteriori adempimenti previsti dalla legislazione vigente»: fattispecie in cui può già direttamente sussumersi (prima quindi dell'accordo, che ancora non è intervenuto) anche quanto introdotto dalla disposizione censurata.

5.3.1.- Il comma 865 dell'art. 1 è impugnato in particolare dalla sola Regione Lazio anche per violazione degli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità.

Le censure sono ammissibili perché la ricorrente ne ha sufficientemente motivato, come si è in precedenza descritto, la ridondanza sulle attribuzioni ad essa costituzionalmente garantite.

Anche tali censure sono infondate.

La norma in oggetto, con la quale, come detto, è stato disciplinato un istituto retributivo per finalizzarlo al conseguimento di un obiettivo di coordinamento della finanza pubblica, si differenzia da altre norme statali, parimenti dirette alle medesime finalità ma dal carattere marcatamente "lineare", che sono state in passato dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte.

In particolare, nella sentenza n. 272 del 2015 il mancato superamento del test di proporzionalità discendeva da una duplice considerazione: in primo luogo perché la norma impugnata determinava, per il mancato rispetto, anche minimo, dei tempi di pagamento previsti, una completa e automatica compressione dell'autonomia regionale attraverso la sanzione del blocco totale delle assunzioni; in secondo luogo perché essa finiva per penalizzare maggiormente quelle Regioni che avevano virtuosamente ridotto la propria spesa per il personale, impedendo ad esse di potenziare la propria dotazione di personale anche quando questa fosse stata funzionale proprio a rispondere al problema dei tardivi pagamenti.

Ben diversa è la struttura della norma censurata nel presente giudizio, perché essa: *a*) esclude l'applicazione delle misure in questa contenute qualora l'ente rispetti i tempi di pagamento (per cui, come rilevato dalla difesa statale, nulla



è innovato «per gli enti virtuosi») e in ogni caso gradua tali misure in relazione alla gravità dell'inadempimento; b) non determina, come già rilevato al punto precedente, uno svuotamento dell'autonomia regionale, bensì una sua circoscritta limitazione: tenuto anche conto della sopravvenuta abrogazione del comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 e del possibile "raddoppio" da esso previsto, la percentuale della indennità espressamente correlata al singolo obiettivo del rispetto dei tempi di pagamento non è tale da sbilanciare il meccanismo su cui si basa l'indennità di risultato, lasciando infatti ampio margine (il restante 70 per cento dell'indennità) per la remunerazione del complesso degli altri obiettivi contrattualmente assegnati al dirigente. Non si può quindi ritenere che sia stata eccessivamente sacrificata, in violazione dei principi di «buon andamento, differenziazione e adeguatezza», come invece ritenuto dalla ricorrente, la possibilità di orientare l'azione amministrativa regionale ad altri obiettivi ritenuti prioritari, come quello di un più alto grado di erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Va poi considerato che la *ratio* della disposizione impugnata è compatibile con la funzione della indennità di risultato. Infatti, l'accentuazione dei profili manageriali del rapporto di lavoro proprio del direttore generale (e in sostanza anche del direttore amministrativo che lo coadiuva) degli enti sanitari - rinvenibile nel riconoscimento che egli «è responsabile della gestione complessiva» dell'azienda e che a lui sono riservati «[t]utti i poteri di gestione» (così l'art. 3, commi 1-*quater* e 6, del d.lgs. n. 502 del 1992) - fa sì che la disciplina della specifica componente retributiva in esame si giustifichi in relazione all'ampiezza dei poteri decisionali e operativi che ineriscono alle obbligazioni contrattualmente assunte dal direttore generale, potendo egli indirizzare il funzionamento delle strutture verso il raggiungimento dell'obiettivo cui è condizionata la quota della indennità.

Nemmeno si può ritenere che il denunciato difetto di proporzionalità deriverebbe, come sostenuto dalla ricorrente, dalla mancata considerazione di circostanze significative quali «il debito commerciale complessivo, i progressi nei termini di pagamento rispetto agli esercizi precedenti, le cause del ritardo, le eventuali responsabilità o al contrario i progressi ottenuti dal singolo dirigente rispetto alla progressiva riduzione del debito commerciale e dei termini di pagamento».

È pur vero che nella sentenza n. 272 del 2015 è stato dato rilievo, nel test di proporzionalità, anche alla «mancata considerazione della causa del ritardo» e al fatto che questo poteva derivare anche «dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti», ma tale argomentazione - certamente plausibile in un sistema rimasto ancora largamente strutturato in termini di finanza derivata - non appare decisiva nella presente valutazione di costituzionalità, in ragione del limitato impatto che la norma censurata, a differenza di quella considerata nel precedente citato, produce sulla autonomia regionale.

Da un lato quindi, per le ragioni sottolineate al punto 5., si deve riscontrare la legittimità dello scopo perseguito dal legislatore nazionale e, dall'altro, per le considerazioni appena svolte, si può concludere che i mezzi approntati per risponderci, anche in considerazione della gravità del problema, superino il vaglio di questa Corte alla luce degli standard di necessità e proporzionalità.

5.4. - Infine, neppure le censure sollevate dalle ricorrenti con riguardo al comma 866 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 sono fondate.

Preliminarmente va rilevato che le censure riferite agli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità dalla Regione Lazio e quelle riferite all'art. 3, Cost., per difetto di ragionevolezza, dalle Province autonome sono ammissibili perché le ricorrenti, come si è in precedenza descritto, ne hanno sufficientemente motivato la ridondanza sulle loro attribuzioni costituzionalmente garantite.

Nel merito occorre innanzitutto premettere che la disposizione censurata non si connota come del tutto innovativa, poiché in concreto si limita ad ampliare un obbligo di trasmissione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali già disposto dall'art. 41, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

In base a tale disposizione, infatti, le Regioni, con riferimento agli enti del SSN, devono trasmettere al menzionato Tavolo di verifica una relazione contenente: a) le informazioni sulle attestazioni dell'importo dei pagamenti effettuati oltre il termine di legge nonché quelle sull'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e b) le iniziative assunte in caso di superamento dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente. È già altresì previsto che «[l]a trasmissione della relazione e l'adozione da parte degli enti delle misure idonee e congrue eventualmente necessarie a favorire il raggiungimento dell'obiettivo del rispetto della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, sui tempi di pagamenti costituisce adempimento regionale» ai fini e per gli effetti della erogazione della quota premiale del finanziamento statale al SSN.

Rispetto quindi alla struttura normativa previgente la norma impugnata aggiunge unicamente l'obbligo della trasmissione di una «relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865», senza farne in alcun modo discendere le conseguenze paventate dalla ricorrente Regione Lazio, secondo cui la erogazione della quota premiale spetterebbe solo se ai direttori venisse riconosciuta per intero la quota di indennità di risultato di cui al comma 865. Infatti, ciò che



costituisce adempimento regionale è, in base alla norma impugnata, unicamente la mera trasmissione della relazione, non il raggiungimento dell'obiettivo, che invece in tal senso può rilevare per l'effetto della previgente disposizione del citato art. 41, comma 4, e non di quella qui in oggetto.

La norma impugnata, infine, chiarisce che per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'obbligo è meramente quello di relazionare al suddetto Tavolo «sullo stato di applicazione del comma 865», senza prevedere che l'eventuale inadempimento rilevi ai fini e per gli effetti della erogazione della quota premiale del finanziamento statale al SSN, atteso che le suddette Province finanziano i rispettivi servizi sanitari senza partecipare al Fondo sanitario nazionale.

5.4.1. - Tanto chiarito le norme dettate dal comma 866, anche in disparte l'autoqualificazione disposta dal comma 858 dell'art. 1 della stessa legge n. 145 del 2018, possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

A tale affermazione non osta la peculiare formulazione del comma 866 che, ad avviso delle ricorrenti, non sarebbe espressiva di un principio fondamentale ma di una norma chiaramente di dettaglio.

Questa Corte, infatti, ha precisato che il carattere finalistico che tipicamente caratterizza l'azione di coordinamento dinamico della finanza pubblica - per sua natura spesso eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali - giustifica l'esigenza che, in determinate ipotesi, attraverso l'esercizio del relativo titolo di competenza, il legislatore statale possa collocare a livello centrale anche poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, qualora questo sia indispensabile perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata (*ex plurimis*, sentenza n. 229 del 2011).

In questo caso, infatti, anche «norme puntuali», adottate dal legislatore per realizzare in concreto le finalità del coordinamento finanziario, «possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 153 del 2015): è il chiaro finalismo insito in tale genere di disposizioni che porta ad escludere che in relazione a tali specifiche fattispecie possa invece formalisticamente invocarsi, per sostenerne l'illegittimità costituzionale, «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 153 del 2015).

Nella specie l'obiettivo perseguito dalla norma impugnata è quello di conseguire a livello nazionale puntuali informazioni sul rispetto degli impegni assunti a livello europeo - dei quali, come visto, lo Stato è il responsabile finale - in tema di tempestività dei pagamenti da parte di tutte le amministrazioni pubbliche: poiché tale obiettivo, dato il suo carattere sovra regionale, non potrebbe essere altrimenti efficacemente perseguito, si deve ritenere altresì prevalente, in relazione alla specifica fattispecie, la competenza azionata dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò determina l'infondatezza delle censure delle ricorrenti basate sulla violazione del riparto di competenze, nonché di quella sul principio di leale collaborazione prospettata dalla Regione Lazio, rispetto alla quale va, peraltro, anche rilevato che l'adempimento richiesto non risulta nemmeno eccentrico rispetto ai caratteri degli adempimenti pattizi concordati nell'intesa del 23 marzo 2005 (previsti dall'art. 6) e tradizionalmente oggetto di monitoraggio da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali.

Infondate sono anche le restanti censure della Regione Lazio: i limitati obblighi imposti all'autonomia regionale, infatti, si giustificano in presenza di una situazione patologica, ossia quando gli enti del SSN non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione nazionale, a loro volta richiesti da fonti europee. Non si può pertanto ritenere che la norma difetti di proporzionalità e ragionevolezza: «[p]revisioni di questo tipo sono dirette a fronteggiare una situazione che provoca gravi conseguenze per il sistema produttivo (soprattutto per le piccole e medie imprese) e a favorire la ripresa economica, con effetti positivi anche per la finanza pubblica» (sentenza n. 272 del 2015), senza che la rivendicazione dell'autonomia regionale possa credibilmente contrapporsi al limitato obbligo imposto dalla norma censurata, dal momento che questa, in sostanza, non si applica in presenza di una situazione fisiologica.

Nemmeno fondate sono le altre censure sviluppate dalle Province autonome in ordine all'obbligo di relazionare (in questo caso previsto, come si è detto, senza ulteriore conseguenza) al suddetto Tavolo: quelle relative all'art. 3 Cost., per gli stessi argomenti testé esposti; quelle relative alla violazione della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 13 della ricordata intesa del 23 marzo 2005, perché questa non può costituire limite assoluto all'esercizio della descritta competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che come si è visto, è stata esercitata in forma sostanzialmente compatibile con lo statuto di autonomia e le relative norme di attuazione; quelle relative al mancato rispetto dell'intermediazione del procedimento di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, perché la norma impugnata appresta una misura di reazione a una (ipotetica) situazione di mancato rispetto dei tempi di pagamento, sì che tale contenuto sanzionatorio, in forza della necessaria omogeneità su base nazionale, non è idoneo a violare il citato art. 2 (sentenza n. 77 del 2019).



6.- Anche il ricorso della Regione Siciliana ha a oggetto misure in tema di ritardo di pagamento nelle transazioni commerciali delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, le previsioni dettate dall'art. 1, commi 857, 859, 862 e 863, della legge n. 145 del 2018 per le amministrazioni diverse da quelle dello Stato che adottano la contabilità finanziaria.

Nel loro combinato disposto, tali previsioni, inizialmente destinate a divenire operative a partire dal 2020 e differite al 2021 per effetto dell'art. 1, comma 854, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), impongono alle predette amministrazioni di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" se nell'esercizio precedente hanno presentato un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non rispettoso dei termini fissati dall'art. 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali); l'importo dell'accantonamento è graduato in percentuale crescente in relazione all'entità del ritardo ed è riferito allo stanziamento della spesa prevista per acquisto di beni e servizi. Analogo obbligo è previsto se il debito commerciale residuo dell'ente non si sia ridotto di almeno il 10 per cento nei due anni precedenti.

Sul fondo così stanziato non è possibile disporre impegni e pagamenti, mentre è previsto che a fine esercizio esso confluisce nella quota libera del risultato di amministrazione. Infine, l'accantonamento al predetto fondo deve essere adeguato nel corso dell'esercizio alle eventuali variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi.

Ai sensi del comma 857, poi, nell'anno 2020 l'accantonamento è raddoppiato nei confronti degli enti che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità - oggetto della disposizione di cui al comma 849 - entro il termine di cui al comma 853 (fissato al 28 febbraio 2019) e che, avendola ottenuta, non hanno effettuato il pagamento dei debiti nel termine fissato.

6.1.- Ad avviso della ricorrente, il sistema delineato dalla legge di bilancio muoverebbe dall'assunto che i ritardi nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche «siano da imputare esclusivamente a mancanza di liquidità», senza considerare che nella Regione Siciliana non sempre questa ne sarebbe la causa: si richiama al riguardo una - peraltro non specificata - dichiarazione della ragioneria generale dell'ente.

Pertanto, le disposizioni impugnate recherebbero alla ricorrente «un pregiudizio in termini finanziari la cui consistenza appare sproporzionata rispetto alle eventuali violazioni rilevate».

L'accantonamento previsto determinerebbe infatti, in forza del divieto di disporre impegni e pagamenti a valere sul fondo da istituire, «l'indisponibilità di risorse finanziarie con effetti negativi sugli equilibri del bilancio regionale».

Inoltre, richiamando la sentenza n. 272 del 2015, la ricorrente sostiene che le modalità individuate dal legislatore statale per raggiungere l'obiettivo di evitare i ritardi nei pagamenti non supererebbero il test di proporzionalità. Omettendo di considerare la causa del ritardo esse, infatti, risulterebbero inidonee a conseguire la loro finalità perché, qualora il ritardo stesso sia «derivante da difficoltà oggettive o da fattori esterni», l'effetto auspicato non sarebbe raggiunto né dalla facoltà di accedere all'anticipazione di liquidità prevista dalla legge n. 145 del 2018, che finirebbe per assumere il carattere della doverosità, né dall'obbligo di prevedere in bilancio l'accantonamento.

Secondo la ricorrente, da tanto conseguirebbe che «il sistema sanzionatorio introdotto dalle disposizioni della Legge di Bilancio per il 2019» sarebbe in contrasto sia con il principio di proporzionalità di cui all'art. 3, primo comma, Cost., sia con il principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., ridondando in una lesione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione.

Sotto altro profilo l'obbligo di stanziare gli importi prefissati nel fondo di garanzia lederebbe le norme di cui agli artt. 20 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, sia perché inciderebbe sull'autonomia organizzativa della Regione, sia perché la relativa compressione dell'autonomia finanziaria ne limiterebbe «lo svolgimento delle funzioni pubbliche».

Infine, la ricorrente evidenzia che una soluzione al problema dei ritardi nei pagamenti avrebbe potuto essere individuata «legittimamente e più utilmente» nell'ambito degli accordi in materia finanziaria tra Stato e Regione Siciliana, in ossequio al principio di leale collaborazione, che risulterebbe, invece, parimenti violato dalle disposizioni impugnate.

6.2.- Nel contestare la fondatezza del ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che le disposizioni introdotte dall'art. 1, commi da 858 a 873, della legge n. 145 del 2018 non avrebbero natura sanzionatoria, dovendo piuttosto «inquadarsi come misure di garanzia» rivolte alle pubbliche amministrazioni che dimostrano di «non essere in grado di effettuare una programmazione della spesa efficiente». In questo senso, la disciplina del fondo determinerebbe la formazione di economie di spesa e di maggiori giacenze di cassa, così favorendo il pagamento dei residui. Infatti, l'ac-



cantonamento non costituisce un prelievo a carico del bilancio regionale, «in quanto a fine esercizio confluisce nella quota libera dell'avanzo di amministrazione».

Analogamente, la previsione di cui al comma 857 realizzerebbe un potenziamento delle misure di garanzia di cui ai successivi commi 862, 864 e 865 per i casi di mancata richiesta dell'anticipazione di liquidità da parte delle pubbliche amministrazioni inadempienti.

L'Avvocatura, inoltre, contesta l'assimilazione delle disposizioni oggetto del giudizio a quelle dichiarate illegittime dalla sentenza n. 272 del 2015, in quanto le prime risultano modulate proporzionalmente alla gravità della violazione rispetto ai tempi medi di pagamento, mentre le seconde vi prescindono.

Quanto alla censura sull'inidoneità delle misure, che non darebbero rilievo alla causa del ritardo, la difesa erariale ricorda che il Governo nell'ultimo quinquennio ha posto in essere numerose iniziative per contenere il fenomeno dei ritardi dei pagamenti e che «le pubbliche Amministrazioni tuttora inadempienti hanno avuto a disposizione un lasso di tempo più che adeguato per porre rimedio» sia alle cause di ritardo derivanti da ragioni di ordine finanziario sia a quelle derivanti da disfunzioni organizzative o strutturali.

Sottolinea quindi che dai dati risultanti dal sistema della «Piattaforma per i crediti commerciali» (PCC) emerge che nel 2018 i fornitori della Regione Siciliana sono stati pagati mediamente con un ritardo variabile dai 29 ai 19 giorni.

Il rimedio ora adottato dal legislatore statale non potrebbe quindi ritenersi irragionevole con riguardo alla Regione ricorrente.

Parimenti infondata sarebbe la censura di violazione dei parametri statutari, atteso che l'impugnato comma 862 non costituirebbe norma di dettaglio ma misura di carattere strumentale finalizzata a favorire la riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali e, in quanto tale, espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (si richiamano le sentenze n. 175 e n. 39 del 2014).

Infine, non fondata risulterebbe anche la censura sulla violazione del principio di leale collaborazione: essendo lo Stato garante del rispetto dei tempi di pagamento sanciti «da una normativa europea e nazionale di recepimento» non potrebbe stipulare accordi derogatori a tale normativa e differenziati con i diversi livelli di governo.

6.3.- Preliminarmente, e per le stesse motivazioni già svolte sulla impugnativa della stessa disposizione da parte delle altre ricorrenti (*supra*, punto 4.), va dichiarata cessata la materia del contendere delle questioni promosse nei confronti dell'art. 1, comma 857, della legge n. 145 del 2018.

6.4.- Sempre in via preliminare, va rilevato che anche le altre disposizioni impugnate sono state oggetto di modifiche successivamente all'instaurazione del giudizio: il comma 859 e il comma 863, ad opera dell'art. 38-*bis* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, in legge 28 giugno 2019, n. 58, mentre il comma 862 ad opera del già citato art. 50, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019. Il comma 859 è stato poi ulteriormente modificato dal richiamato art. 1, comma 854, lettera a), della legge n. 160 del 2019.

Peraltro, poiché le modifiche si appuntano su aspetti non centrali delle disposizioni impugnate, comunque inidonei a ritenere soddisfatte le pretese della ricorrente, l'oggetto del giudizio dovrà tenere in considerazione il testo delle stesse, come novellato, sul quale le questioni vanno trasferite (*ex plurimis*, sentenza n. 44 del 2018).

6.5.- Infine vanno ritenute ammissibili le censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità, poiché la ricorrente ne ha sufficientemente motivato la ridondanza sulle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite.

6.6.- Nel merito le questioni non sono fondate.

Le disposizioni impugnate sono infatti propriamente inquadrabili - in disparte la complessiva autoqualificazione precisata dal comma 858 dell'art. 1 della stessa legge n. 145 del 2018 in riferimento all'intero blocco dei commi da 859 a 872 - nell'ambito della competenza statale esclusiva relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Esse, infatti, hanno a oggetto il bilancio di previsione delle amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria, prevedendo l'obbligatoria istituzione di uno specifico fondo quando l'ente non rispetti i tempi di pagamento o non riduca a sufficienza lo stock di debiti commerciali; la disciplina di tale fondo indica il criterio di quantificazione e specifica che il relativo appostamento rifluisce sul risultato di amministrazione, accertato con l'approvazione del rendiconto.

Sotto questo profilo, le norme in questione integrano il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, in particolare, l'art. 42 disciplinante appunto il risultato di amministrazione e le destinazioni della quota libera dell'avanzo.



Quanto poi alla *ratio* delle norme, essa è chiaramente ravvisabile nell'esigenza di sopperire alla incapacità dell'ente di coordinare l'assunzione di obbligazioni (legittimamente iscritte in bilancio) con la effettiva disponibilità della liquidità necessaria al loro pagamento alle scadenze di legge. Per tale aspetto, dunque, le norme impugnate perseguono la finalità propria dei principi di coordinamento della finanza pubblica, atteso il fondamentale rilievo che, come si è visto, assume il rispetto dei termini di pagamento previsti dal d.lgs. n. 231 del 2002 e dalla relativa normativa europea.

Peraltro, come già ricordato, le disposizioni impugnate si raccordano con quelle che la stessa legge n. 145 del 2018 ha introdotto (nei commi da 849 a 856 dell'art. 1) al fine di ampliare nel 2019, per le amministrazioni pubbliche in ritardo nei pagamenti, la possibilità di conseguire anticipazioni di liquidità da destinare a tale specifico utilizzo. Quando si trovi in questa situazione, l'ente potrà dunque ricorrere a tale prestito esterno, utile a regolarizzare i tempi di pagamento o quanto meno a ridurre i ritardi. Va anche precisato che per la stessa finalità il legislatore è nuovamente intervenuto con la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 556, della legge n. 160 del 2019), prevedendo anche per tale anno analoghe anticipazioni di liquidità con disposizioni del medesimo contenuto, la cui disciplina è stata inserita nel corpo dell'art. 4 del d.lgs. n. 231 del 2002.

6.6.1.- Ciò precisato, non è ravvisabile nelle norme impugnate, riconducibili quindi anch'esse alle finalità di contrasto ai tardivi pagamenti delle pubbliche amministrazioni esposte ai punti 5. e 5.1., né la lesione al principio di buon andamento dell'amministrazione, né un difetto di proporzionalità.

Sotto un primo profilo, il fondo da appostare in bilancio rappresenta, infatti, una soluzione contabile e gestionale funzionale a consentire all'amministrazione di disporre di liquidità necessaria a velocizzare i pagamenti delle proprie obbligazioni commerciali e a ridurre la relativa voce di debito residuo. Il meccanismo approntato impedisce di effettuare impegni di spesa e pagamenti a valere sulle somme accantonate nel fondo; ciò fa sì che a fine esercizio le relative economie di spesa rifluiscono nella quota libera del risultato di amministrazione e l'ente può utilizzare la giacenza di cassa in tal modo formatasi per pagare i debiti arretrati.

Pertanto, se è pur vero che - imponendo l'obbligatorio accantonamento nel fondo di nuova istituzione - le norme limitano la piena disponibilità delle risorse dell'ente in sede di predisposizione del bilancio e di programmazione della spesa, è tuttavia evidente che ciò rappresenta il coerente strumento con cui le disposizioni stesse hanno inteso porre un rimedio all'accertata violazione dei termini di pagamento. Difatti, quest'ultima patologica situazione consegue di regola al fatto che l'ente, nell'esercizio della sua autonomia gestionale e di bilancio, non ha coordinato la programmazione e l'impegno delle proprie obbligazioni, legittimamente assunte e vincolanti, con la disponibilità di cassa necessaria alle previste scadenze di pagamento.

Oltre a indurre l'ente a conseguire liquidità di cassa utile a velocizzare i pagamenti commerciali, lo strumento del fondo di garanzia realizza anche l'ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l'esposizione dell'amministrazione a titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi. Tali importi sono del tutto improduttivi e, tenuto conto del criterio di quantificazione degli interessi moratori di cui al d.lgs. n. 231 del 2002, possono assumere dimensioni non trascurabili; pertanto, la loro diminuzione consente all'ente di recuperare risorse da destinare ad attività istituzionali.

Queste positive ricadute sul funzionamento dell'ente appaiono quindi idonee a confutare la censura di lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

Quanto poi al criterio di determinazione delle somme da accantonare, esso appare razionalmente individuato sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo. Per un verso, infatti, lo stanziamento introdotto aumenta in relazione all'entità dei ritardi nei pagamenti che l'amministrazione ha registrato, e perciò in coerenza con le prevedibili esigenze di liquidità; per altro verso, il parametro su cui calcolare la percentuale è dato dalle spese per gli acquisiti di beni e servizi, ossia l'aggregato di bilancio più appropriato, trattandosi di debiti di natura commerciale.

Alla luce delle complessive considerazioni che precedono, le norme impugnate superano il test di proporzionalità. Esse, infatti, si presentano congrue rispetto allo scopo legittimamente perseguito dal legislatore e approntano strumenti adeguati in relazione alla finalità di indurre l'ente a conseguire giacenze di cassa proprio per estinguere le obbligazioni che esso ha assunto.

Da questo punto di vista non appaiono conferenti i riferimenti della ricorrente alla sentenza n. 272 del 2015 in ordine alla mancata considerazione della causa del ritardo: la Regione Siciliana, infatti, ha solo genericamente affermato che il ritardo dei pagamenti imputabile all'ente non sempre dipenderebbe dalla carenza di liquidità, rinviando a una non meglio specificata dichiarazione della propria ragioneria generale.

Ne consegue che, sotto tale profilo, la ricorrente non ha offerto concreti elementi (quali ad esempio il mancato trasferimento di risorse da parte dello Stato: si veda al riguardo la sentenza n. 62 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto) a sostegno della inidoneità delle misure impugnate a raggiungere i fini che persegue.



6.6.2.- Parimenti infondate risultano le censure sulla violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta dallo statuto e quella del principio di leale collaborazione: le norme impugnate sono riconducibili all'esercizio in via prevalente della competenza esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e a quella sul coordinamento della finanza pubblica, ciò che esclude sia la violazione delle evocate norme statutarie sia l'operatività del principio invocato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

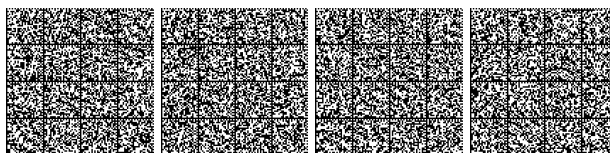
riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 857, 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), promosse, dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe, e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 119, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 8, 9 e 16 e al Titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 865, della legge n. 145 del 2018, promosse, dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16 e 79 dello Statuto reg. Trentino-Alto Adige e all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, secondo comma, anche in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e 120, Cost.; agli artt. 8, numero 1) (in relazione all'art. 4, numero 7), 9, numero 10), 16, al Titolo II, al Titolo VI (e in particolare all'art. 79), agli artt. 103, 104 e 107 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige; all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e all'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 865, della legge n. 145 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Lazio, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 866, della legge n. 145 del 2018, promosse, dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e 120, secondo comma, Cost., agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16 e 79 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, secondo comma, anche in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e 120, Cost.; agli artt. 8, numero 1) (in relazione all'art. 4, numero 7), 9, numero 10), 16, al Titolo II, al Titolo VI (e in particolare all'art. 79), agli artt. 103, 104 e 107 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige; all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975; all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; al d.lgs. n. 268 del 1992 e all'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014, con il ricorso indicato in epigrafe;



5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 857, della legge n. 145 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, quarto comma, e 120, Cost. nonché agli artt. 20 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dalla Regione Siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 859, 862 e 863, della legge n. 145 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, quarto comma, e 120, Cost. nonché agli artt. 20 e 36 dello statuto reg. Siciliana, dalla Regione Siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200078

N. 79

Sentenza 10 marzo - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Difficoltà economica del debitore - Casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento - Inadempimento residuo limitato al pagamento delle spese processuali e ogni altra ipotesi in cui, al momento della decisione, la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto dell'entità del debito residuo, e avuto riguardo alle condizioni delle parti, determini un sacrificio sproporzionato dell'interesse abitativo del conduttore - Omessa previsione - Denunciata violazione dei doveri di solidarietà, nonché dei principi di ragionevolezza e del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 55.
- Costituzione, artt. 2, 3, secondo comma, e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), promossi dal Tribunale ordinario di Modena con due ordinanze del 27 novembre 2018, iscritte, rispettivamente, ai numeri 53 e 54 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Modena, con due ordinanze del 27 novembre 2018, iscritte, rispettivamente, ai numeri 53 e 54 del registro ordinanze 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), nella parte in cui stabilisce che la risoluzione del contratto di locazione non ha luogo se il conduttore effettua in sede giudiziale - o entro il termine assegnato in quella sede dal giudice - il pagamento dell'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati sino a tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali.

In entrambe le ordinanze, il Tribunale rimettente incentra i dubbi di legittimità costituzionale della disposizione censurata sulla mancata previsione, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, ove al conduttore sia stato concesso il termine previsto dal medesimo articolo per le sue condizioni di difficoltà economica, dell'ipotesi in cui residui il pagamento delle spese processuali e di ogni altra ipotesi in cui, al momento della decisione, la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto dell'entità del debito residuo per canoni scaduti, oneri accessori o interessi, avuto riguardo alle reciproche posizioni delle parti, determini un sacrificio sproporzionato dell'interesse abitativo del conduttore.

2.- In particolare, quanto all'ordinanza di rimessione n. 53 del 2019, il Tribunale di Modena è stato investito di un'intimazione per convalida di sfratto per morosità, volta alla risoluzione di un contratto di locazione a uso abitativo, in ragione del mancato pagamento di quattro canoni scaduti (per complessivi euro 2.000,00) e oneri accessori. Alla prima udienza, i conduttori non hanno proposto opposizione alla convalida, ma hanno chiesto e ottenuto il termine cosiddetto di grazia di cui all'art. 55 della legge n. 392 del 1978 per sanare la morosità e provvedere al pagamento delle spese legali. Alla successiva udienza, l'intimante ha dichiarato la persistenza della morosità e insistito per la convalida dello sfratto. La verifica della sanatoria della morosità è stata rinviata a un'altra udienza in quanto uno dei conduttori è comparso producendo contabili di pagamento dei canoni dovuti, a eccezione di una mensilità. All'udienza successiva, l'intimante ha insistito nuovamente per la convalida della morosità in virtù dell'omesso pagamento di un residuo debito di euro 322,50 per canoni scaduti e della mancata refusione delle spese processuali per euro 1.374,80.

Lo stesso Tribunale - avendo riguardo all'ordinanza n. 54 del 2019 - è stato investito di un'intimazione per convalida dello sfratto per morosità nel pagamento di tre canoni scaduti (per complessivi euro 1.500,00) e oneri condominiali nell'ambito di un rapporto di locazione a uso abitativo. Alla prima udienza, il Giudice ha concesso ai conduttori il termine di grazia ai sensi del secondo comma dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978 per la sanatoria della morosità e il pagamento delle spese legali contestualmente liquidate. Alla successiva udienza di verifica, l'intimante ha dichiarato la persistenza della morosità per l'importo di euro 250,00 per canoni scaduti oltre al mancato pagamento delle spese, insistendo per la convalida dello sfratto.

Ciò premesso, in entrambi i procedimenti il Tribunale rimettente, con due ordinanze di analogo tenore, ha sollevato, d'ufficio, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978, nella parte in cui esclude la possibilità per il giudice, una volta scaduto il termine concesso per la sanatoria, di negare la convalida dello sfratto ove residui il mancato pagamento delle sole spese processuali e in ogni altra ipotesi nella quale la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto dell'entità del debito residuo, avendo riguardo alle reciproche posizioni delle parti, determini un sacrificio sproporzionato dell'interesse abitativo del conduttore.

Ad avviso del rimettente si configurerebbe, in primo luogo, la violazione dell'art. 2 della Costituzione, quale fondamento costituzionale del principio di buona fede, che impone alla parte del rapporto obbligatorio, in ogni fase dello stesso, di considerare l'interesse dell'altra parte nei limiti dell'apprezzabile sacrificio del proprio, in quanto non consente al giudice di valutare l'entità di questi interessi e di questi sacrifici, imponendogli di emanare una pronuncia



di risoluzione in sede sommaria anche nelle ipotesi in cui, a fronte della compromissione, che deve presumersi certa e attuale, dell'interesse abitativo del conduttore, non sia chiara l'incidenza altrettanto rilevante del debito residuo per canoni di locazione o oneri accessori nella sfera giuridica del locatore ovvero residui il solo pagamento delle spese processuali, che il locatore potrebbe comunque ottenere in forza della sentenza conclusiva del giudizio di merito, una volta mutato il rito.

Il Tribunale rimettente deduce, inoltre, la violazione, da parte della disposizione censurata, dell'art. 3, secondo comma, Cost., poiché, interpretata in termini rigorosi si da richiedere l'integrale pagamento dell'importo complessivo fissato dal giudice, finisce con il determinare un irragionevole trattamento analogo di situazioni che sono invece molto diverse, come la condizione del conduttore al quale sia stato concesso il termine giudiziale per la sanatoria della morosità e non abbia pagato il debito per canoni e oneri in misura tale da incidere in modo rilevante nella sfera patrimoniale del locatore e quella del conduttore cui pure sia stato concesso il termine in questione e che non abbia pagato il debito per canoni e oneri senza incidere in maniera rilevante nella sfera patrimoniale del locatore poiché in entrambi i casi impone la risoluzione del contratto, precludendo al giudice una valutazione comparativa degli interessi contrapposti.

Parimenti sarebbe violato il parametro costituito dal principio del «giusto processo» di cui all'art. 111 Cost., inteso come presidio contro l'esercizio dell'azione in forme eccedenti o devianti rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale. La disposizione censurata, infatti, impone la risoluzione del contratto, con la conseguente compromissione dell'interesse abitativo del conduttore, anche nei casi in cui, a fronte di un suo obiettivo sforzo, date le condizioni di difficoltà sottese alla concessione del termine di grazia per sanare la morosità, la lesione dell'interesse economico del locatore, corrispondente alla differenza tra quanto determinato in sede di concessione del termine di cui all'art. 55, secondo comma, della legge n. 392 del 1978, e quanto pagato dal conduttore, sia tollerabile entro i limiti dell'apprezzabile sacrificio, avuto riguardo alle condizioni delle parti, oppure soltanto eventuale, come nel caso delle spese processuali.

3.- Nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale promossi dal Tribunale ordinario di Modena non si sono costituite le parti dei giudizi principali.

È invece intervenuto in entrambi i giudizi, con atti di analogo tenore, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale. In particolare, l'Avvocatura generale deduce la ragionevolezza del bilanciamento degli interessi tra le parti del rapporto di locazione operato nella propria discrezionalità dal legislatore ordinario mediante l'art. 55 della legge n. 392 del 1978, norma che, per un verso, consente al conduttore di chiedere e ottenere, in deroga alla disciplina ordinaria della risoluzione del contratto mediante il meccanismo processuale della convalida di sfratto per morosità ex art. 658 del codice di procedura civile, un ulteriore termine per sanare la morosità e, per un altro, proprio in virtù della valenza eccezionale della concessione di tale termine, pretende, come costantemente ribadito nella giurisprudenza di legittimità, che, per evitare la convalida, il conduttore sani integralmente la morosità e provveda al pagamento delle spese di un procedimento incardinato in virtù del proprio inadempimento.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Modena con due ordinanze del 27 novembre 2018, iscritte, rispettivamente, ai numeri 53 e 54 del registro ordinanze 2019, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), in riferimento agli artt. 2, 3, secondo comma, e 111 della Costituzione, nella parte in cui, prevedendo (al quinto comma) che «[i]l pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto», non comprende, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, ove al conduttore sia stato concesso il termine previsto dal medesimo articolo per le sue condizioni di difficoltà economica, l'ipotesi in cui residui il pagamento delle spese processuali e ogni altra ipotesi in cui, al momento della decisione, la caducazione del rapporto contrattuale, tenuto conto dell'entità del debito residuo per canoni scaduti, oneri accessori o interessi, avuto riguardo alle reciproche posizioni delle parti, determini un sacrificio sproporzionato dell'interesse abitativo del conduttore.

Le questioni sono state sollevate in due procedimenti di convalida di intimazione di sfratto per morosità nei quali il giudice aveva concesso ai conduttori, ai sensi dell'art. 55, secondo comma, della legge n. 392 del 1978, il termine cosiddetto di grazia per la sanatoria della morosità in sede giudiziale.

In entrambe le ipotesi oggetto delle ordinanze di rimessione, i conduttori non avevano integralmente pagato l'importo complessivo determinato dal giudice nel concedere il termine di grazia residuando una frazione di canone scaduto e le spese processuali, sicché, in virtù della consolidata interpretazione del quinto comma dello stesso art. 55 della



legge n. 392 del 1978 da parte della giurisprudenza di legittimità, il pagamento parziale, ancorché quasi integrale, non escludeva la risoluzione del contratto, non essendo ammissibile una valutazione dell'importanza della somma residua.

2.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal medesimo Tribunale con le due ordinanze di rimessione, sono sostanzialmente identiche sul piano giuridico e si rende, quindi, opportuna la loro trattazione congiunta mediante riunione dei giudizi.

3.- Giova premettere il quadro dei riferimenti normativi essenziali, in cui si collocano le questioni incidentali di legittimità costituzionale, prendendo le mosse dalla disciplina dettata dagli artt. 1453 e seguenti del codice civile in tema di risoluzione per inadempimento dei contratti a prestazioni corrispettive, tra i quali rientra quello di locazione.

All'interno del generale sistema delineato dal codice civile, la parte adempiente può ottenere la risoluzione del contratto solo ove l'inadempimento dell'altra parte sia grave, ossia non abbia scarsa importanza, secondo quanto disposto dall'art. 1455 cod. civ. L'azione, infatti, può essere accolta dal giudice con la pronuncia (di natura costitutiva, non dichiarativa) di risoluzione del contratto, sempre che l'inadempimento non abbia «scarsa importanza, avuto riguardo all'interesse dell'altra».

Ciò è vero anche in caso di inadempienze reciproche delle parti contrattuali, stante il principio, ricavabile dall'art. 1460 cod. civ., che consente a ciascuno dei contraenti di rifiutarsi di adempiere la sua obbligazione, se l'altro non adempie o non offre di adempiere contemporaneamente la propria, sempre che il rifiuto non sia contrario alla buona fede. Altresì, il contraente può sospendere l'esecuzione della propria prestazione se ha il fondato timore di non poter ottenere l'adempimento della controprestazione (art. 1461 cod. civ.). Come più volte affermato dalla giurisprudenza di legittimità, in caso di inadempienze reciproche, ai fini della pronuncia di risoluzione per inadempimento deve procedersi a un esame del comportamento complessivo delle parti, al fine di stabilire quale di esse, in relazione ai rispettivi interessi e all'oggettiva entità degli inadempimenti, si sia resa responsabile delle violazioni maggiormente rilevanti e della conseguente alterazione del sinallagma contrattuale (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 30 maggio 2017, n. 13627, e ordinanza 22 maggio 2019, n. 13827).

Inoltre, l'art. 1453, terzo comma, cod. civ. prevede che l'inadempimento posto a fondamento dell'azione è «cristallizzato», nel senso che «[d]alla data della domanda di risoluzione l'inadempiente non può più adempiere la propria obbligazione» e quindi è a quel momento che va valutata dal giudice l'importanza dell'inadempimento. Ciò non esclude che la parte che agisce per la risoluzione contrattuale - e che, in ragione di tale disposizione, può rifiutare l'adempimento tardivo, così come può rifiutare l'adempimento parziale anche se la prestazione è divisibile (art. 1181 cod. civ.) - possa volontariamente accettarlo.

Parallelamente, con riferimento al procedimento di intimazione di sfratto per morosità nel rapporto locatizio, che mira alla formazione di un titolo esecutivo per il rilascio dell'immobile locato, in caso di mancata opposizione dell'intimato, con contestuale risoluzione del contratto, l'art. 658, primo comma, del codice di procedura civile prescrive che l'intimazione è possibile «in caso di mancato pagamento del canone di affitto alle scadenze». È la morosità di almeno un canone che vale a distinguere tra inadempimento idoneo, o no, per la convalida dell'intimazione di sfratto.

D'altra parte il terzo comma dell'art. 663 cod. proc. civ. prevede espressamente che «la convalida è subordinata all'attestazione in giudizio del locatore o del suo procuratore che la morosità persiste» (attestazione considerata «condizione essenziale per la emissione della definitiva convalida ex art. 663 c.p.c.»: *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 11 gennaio 2001, n. 332). Questa cautela era contenuta finanche nell'art. 35 del regio decreto 7 agosto 1936, n. 1531 (Nuove norme sul procedimento di ingiunzione e su quello per convalida di sfratto), che ha introdotto *ex novo* questo rito monitorio speciale, prima ignoto al codice di procedura civile, prevedendo - in termini poi sostanzialmente riprodotti nel codice di rito - che, se lo sfratto era stato intimato per mancato pagamento del canone, «il locatore o il suo procuratore per ottenere la convalida deve presentare una dichiarazione scritta o fare una dichiarazione a verbale, attestante la persistente morosità del conduttore». Peraltro, a seguito della sentenza di questa Corte n. 51 del 1995, è impugnabile per revocazione ex art. 395, primo comma, numero 1), cod. proc. civ., l'ordinanza di convalida di sfratto per morosità emessa sulla base della falsa attestazione della persistenza della morosità stessa.

Quindi, se nel rito speciale nell'intimazione di sfratto si richiede che la morosità, al momento della pronuncia del giudice, debba «persistere», ciò implica che l'intimato moroso può, con l'adempimento tardivo, purgare la mora e far cessare la sua «persistenza» prima che il giudice sia chiamato a provvedere, convalidando l'intimazione. Trovano però non di meno applicazione le regole generali delle obbligazioni e segnatamente l'art. 1181 cod. civ. - che consente al creditore di rifiutare un adempimento parziale «salvo che la legge o gli usi dispongano diversamente», talché il conduttore non può pagare solo una frazione di canone salvo che il locatore glielo consenta - e l'art. 1182 cod. civ., che prevede che il luogo di pagamento nelle obbligazioni pecuniarie è fatto, salva diversa pattuizione, al domicilio del creditore, e quindi del locatore.



Con riferimento alle locazioni urbane abitative uno specifico criterio è poi dettato dall'art. 5 della legge n. 392 del 1978, che prende in considerazione il mancato pagamento del canone decorsi venti giorni dalla scadenza prevista, ovvero il mancato pagamento, nel termine previsto, degli oneri accessori quando l'importo non pagato superi quello di due mensilità del canone. È questa la soglia di importanza dell'inadempimento come motivo di risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 1455 cod. civ. Il testuale riferimento a quest'ultima disposizione, contenuto nel richiamato art. 5, mostra che tale canone legale di valutazione dell'importanza dell'inadempimento vale innanzi tutto nel giudizio ordinario di risoluzione contrattuale.

3.1.- A fronte dell'inadempimento del conduttore rispetto alla propria principale obbligazione, ossia quella di pagamento del canone, nel nostro sistema processuale il locatore può proporre sia l'azione di risoluzione nelle forme di un giudizio ordinario di cognizione, sia l'intimazione di sfratto per morosità ai sensi dell'art. 658 cod. proc. civ., che costituisce un procedimento più celere, implicante comunque la risoluzione della locazione in ragione dell'espressa previsione dell'art. 669 cod. proc. civ., secondo cui la pronuncia sullo sfratto «risolve la locazione».

In vero, l'intimazione di sfratto per morosità costituisce l'esercizio da parte del locatore, in forme speciali, di un'azione costitutiva di risoluzione del contratto per inadempimento, in uno a un'azione di condanna del conduttore al rilascio dell'immobile locato (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 marzo 1985, n. 2034). Essa si fonda essenzialmente sulla mancata opposizione dell'intimato che non contesta la morosità, né l'idoneità dell'inadempimento a determinare la risoluzione della locazione. L'opposizione, quale essa sia, non consente la convalida dell'intimazione di sfratto, ma comporta - salva la possibilità che il giudice emetta, ricorrendone i presupposti, ordinanza provvisoria di rilascio con riserva delle eccezioni del convenuto (art. 665 cod. proc. civ.) - il mutamento di rito ai sensi dell'art. 667 cod. proc. civ. e il giudizio prosegue nelle forme ordinarie del processo locatizio.

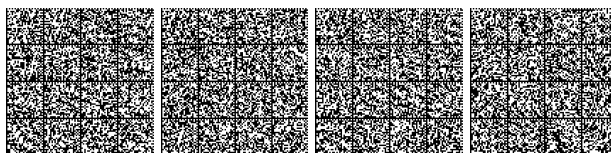
La ricostruzione dell'intimazione per convalida di sfratto della morosità in termini di azione di risoluzione speciale implica che trovi di norma applicazione l'art. 1455 cod. civ., e che, quindi, la stessa possa essere proposta solo nell'ipotesi in cui l'inadempimento del conduttore non sia di scarsa importanza tenuto conto dell'interesse dell'altra parte. Ma, in caso di locazioni ad uso abitativo, l'art. 5 della legge n. 392 del 1978 - come già ricordato - prevede, con una norma speciale a carattere derogatorio, che «il mancato pagamento del canone, decorsi venti giorni dalla scadenza prevista, ovvero il mancato pagamento, nel termine previsto, degli oneri accessori quando l'importo non pagato superi quello di due mensilità del canone, costituisce motivo di risoluzione, ai sensi dell'art. 1455 del codice civile».

Tale ultima disposizione opera quindi una valutazione legale tipica della gravità dell'inadempimento del conduttore ai fini della risoluzione del contratto di locazione ad uso abitativo, rilevante in generale, quale che sia il rito - ordinario a cognizione piena o speciale di tipo monitorio - scelto dal locatore, fermo restando che per l'intimazione dello sfratto per morosità occorre comunque il mancato pagamento del canone alla scadenza (art. 658 cod. proc. civ.).

3.2.- Inoltre, nelle locazioni urbane abitative viene in rilievo l'art. 55 della stessa legge n. 392 del 1978; norma questa, attualmente investita dalle censure del giudice rimettente, che ha introdotto una disciplina processuale speciale di favore del conduttore - limitatamente alle sole locazioni abitative, come ritenuto dalla giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 28 aprile 1999, n. 272), ma, secondo questa Corte, applicabile anche nel giudizio ordinario di cognizione oltre che nel procedimento di intimazione di sfratto per morosità (sentenza n. 3 del 1999) - riconoscendo allo stesso la possibilità, per non più di tre volte nel corso di un quadriennio, di escludere la risoluzione contrattuale versando, «in sede giudiziale» (ossia *banco iudicis*), un importo complessivo dato dalla sommatoria di quanto previsto nel primo comma della stessa disposizione: i canoni scaduti, gli oneri accessori maturati sino a tale data dell'udienza, gli interessi legali maturati su tali somme, e le spese processuali liquidate in tale sede dal giudice. È anche possibile che al conduttore in «comprovate condizioni di difficoltà» il giudice possa assegnare un termine non superiore a giorni novanta (ovvero di giorni centoventi in presenza dei presupposti di cui all'ultimo comma del predetto art. 55) per pagare lo stesso importo complessivo con i medesimi effetti.

Come evidenziato dalle stesse ordinanze di rimessione, in conformità al diritto vivente, il disposto dell'art. 55, quinto comma, della legge n. 392 del 1978 secondo cui «il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto» deve essere interpretato nel senso che occorre, perché il conduttore possa beneficiare della speciale sanatoria in sede giudiziale, che il pagamento sia integrale, senza che l'inadempimento residuo sia suscettibile di una nuova verifica sotto il profilo della gravità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 29 luglio 2013, n. 18224).

Sotto un distinto profilo, va evidenziato che le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno affermato - con un'interpretazione ritenuta non irragionevole, né discriminatoria da questa Corte (ordinanza n. 410 del 2001) - che la disciplina dettata dall'art. 55 della legge n. 392 del 1978 non può trovare applicazione anche nell'ambito delle locazioni per uso diverso da quello abitativo, poiché il legislatore ne ha espressamente limitato la portata alle sole ipotesi di inadempimento per morosità descritte e prese in considerazione dall'art. 5 della medesima legge, di tal che è la stessa



disposizione di cui all'art. 55, la quale risulta inclusa tra quelle di natura processuale, di per sé inidonee a dilatare l'ambito di applicazione di una norma di natura sostanziale, a limitare il proprio ambito di applicazione alle sole locazioni abitative (sentenza della Corte di cassazione n. 272 del 1999, citata). Ne deriva che, ove il conduttore di un immobile a uso diverso da quello abitativo, alla prima udienza, paghi il dovuto, non per questo viene sottratto al giudizio di risoluzione contrattuale, in quanto il pagamento effettuato dopo la notifica dell'atto di citazione, essendo comunque tardivo, può valere solo a purgare la morosità, evitando la convalida dello sfratto nella fase sommaria, ma non certo a cancellare l'inadempimento rilevante, all'esito del giudizio di merito, per la risoluzione del contratto (tra le altre, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 23 aprile 2008, n. 10587).

Ciò mostra la netta distinzione tra la purgazione della mora prima dell'udienza di convalida, che non consente al locatore intimante (o al suo procuratore) di attestare in giudizio che «la morosità persiste» e che, quindi, preclude la convalida (art. 663, terzo comma, cod. proc. civ.) - ma non per questo esclude che l'adempimento tardivo, che costituisce pur sempre inadempimento, possa essere posto dal locatore a fondamento di un'azione ordinaria di risoluzione del contratto - e la speciale sanatoria in sede giudiziale, di cui all'art. 55, all'udienza di convalida (primo comma) o anche successivamente nel caso di concessione del «termine di grazia» (secondo comma), che invece ha un effetto più ampio, di protezione del rapporto contrattuale, perché non solo sana la morosità - estesa peraltro anche a somme dovute dopo che il giudizio sia stato promosso, nelle forme sia ordinaria che monitoria - ma preclude anche la risoluzione del contratto.

4.- Tutto ciò premesso, proprio muovendo dalla natura speciale, in favore del conduttore, della disciplina dettata dall'art. 55 della legge n. 392 del 1978, devono essere ora esaminate le censure mosse a tale disposizione, con motivazioni di analogo tenore sul piano giuridico, dalle ordinanze di rimessione, che deducono entrambe la violazione dei parametri di cui agli artt. 2, 3, secondo comma, e 111 Cost.

Le censure si appuntano in realtà sul quinto comma di tale disposizione, come risulta dallo stesso dispositivo delle ordinanze di rimessione, le quali entrambe fanno riferimento a essa nella parte in cui prevede che «[i]l pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto».

Il giudice rimettente ha ben presente la giurisprudenza di legittimità che, con una lettura rigorosa ma testuale della disposizione, richiede, perché tale effetto conservativo del rapporto di locazione si verifichi, che tutto l'importo fissato dal giudice, in particolare in occasione della concessione del termine di grazia di cui al secondo comma, sia pagato nel termine stesso; ciò che è oggetto di accertamento nell'udienza di verifica, successiva a quella in cui il termine di grazia è stato concesso.

La necessità dell'integralità del pagamento - che non consente di espungere neppure le sole spese processuali ove tutti gli altri importi siano stati pagati (ciò che peraltro non è avvenuto nei due giudizi principali atteso che gli intimati hanno comunque una residua morosità relativa ai canoni scaduti) - è contestata dal giudice rimettente, il quale ritiene che un'interpretazione così rigida della disposizione censurata, e segnatamente del suo quinto comma, contrasti con i parametri evocati.

Le questioni - che sono poste, e vanno esaminate, unitariamente con riferimento alla fattispecie concreta dedotta nei due giudizi principali, consistente nel mancato pagamento integrale dell'importo determinato dal giudice nel concedere il termine di grazia, ai sensi del secondo comma dell'art. 55 citato, non essendo stati pagati né i canoni scaduti per l'intero, residuando ancora il debito per una frazione di canone, né le spese processuali - non sono fondate in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

5.- Non fondata è innanzi tutto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978, *in parte qua*, per violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost. - parametro da ritenersi in realtà evocato anche nel suo primo comma, stante il tenore della censura - sotto il profilo dell'irragionevolezza del trattamento processuale simile che finiscono per avere, a fronte della concessione del termine giudiziale per la sanatoria della morosità, le differenti situazioni nelle quali il conduttore sia rimasto totalmente inadempiente e quelle in cui lo stesso abbia quasi integralmente sanato la morosità (ovvero sia rimasto debitore delle sole spese processuali liquidate dal giudice nel concedere il termine in questione).

Al riguardo, questa Corte ha da lungo tempo sottolineato che la facoltà concessa al locatore, nelle fattispecie indicate dagli artt. 657 e 658 cod. proc. civ., di agire mediante il procedimento di convalida in alternativa al giudizio ordinario di cognizione è compatibile con l'assetto costituzionale, e in particolare con gli artt. 3, 24 e 111 Cost., poiché non vi è alcuna compromissione del diritto di difesa del conduttore intimato il quale, se decide di proporre opposizione, beneficia delle garanzie processuali di un giudizio a cognizione piena ed esauriente sulla risoluzione negoziale (sentenza n. 89 del 1972), senza che costituisca, peraltro, irragionevole tutela privilegiata in favore del locatore la possibilità per il giudice di pronunciare, ai sensi dell'art. 665 cod. proc. civ., l'ordinanza provvisoria di rilascio che rappresenta un peculiare strumento di condanna con riserva delle eccezioni predisposto dal legislatore per la legittima finalità di evitare



che, attraverso l'abuso del diritto di difesa, il conduttore moroso possa protrarre anche per lungo tempo il godimento del bene locato (sentenza n. 94 del 1973).

Occorre anche ricordare che, come già affermato da questa Corte, l'art. 55 della legge n. 392 del 1978, da un lato, non limita la normale tutela giurisdizionale prevista dall'art. 24, primo comma, Cost., in quanto non rappresenta un ostacolo alla possibilità per il conduttore di far valere le proprie ragioni, ma prevede al contrario un'ulteriore specifica agevolazione a suo favore, che si aggiunge, senza comprimerle o menomarle, alle facoltà che ordinariamente gli spettano, in quanto convenuto in giudizio; e, da un altro, non può ritenersi in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., posto che attribuisce obiettivo rilievo alla mora del conduttore, senza limitare l'esercizio del diritto di difesa e senza creare ingiustificate disparità di trattamento, e anzi, accorda una speciale protezione proprio ai soggetti meno abbienti, laddove stabilisce che, ove il pagamento non avvenga in udienza, il giudice può assegnare un termine per la sanatoria della mora «dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà del conduttore» (ordinanza n. 315 del 1986).

Nel ribadire tali assunti, questa Corte - investita della questione di legittimità costituzionale della mancata estensione del meccanismo di cui all'art. 55 della legge n. 392 del 1978 alle locazioni a uso diverso da quello abitativo - ha sottolineato che «non può ritenersi irragionevolmente discriminatoria e pertanto lesiva dell'art. 3 della Costituzione la disciplina denunciata che, accordando al solo conduttore di immobili destinati ad uso di abitazione, la possibilità di sanare la morosità nel pagamento dei canoni o degli oneri specificati dalla legge, ha inteso, all'evidenza, apprestare all'interesse abitativo una tutela eccezionale e perciò stesso diversa e più intensa di quella, generale, riconosciuta all'interesse economico di cui è portatore il conduttore di immobili destinati ad uso non abitativo» (ordinanza n. 410 del 2001).

In sostanza, il meccanismo processuale configurato per le locazioni ad uso abitativo dall'art. 55 della legge n. 392 del 1978, consentendo al conduttore in difficoltà di accedere alla speciale sanatoria in sede giudiziale entro il termine di grazia concesso dal giudice alla prima udienza, è di per sé frutto di un bilanciamento discrezionale degli interessi da parte del legislatore, allo scopo di accordare una particolare tutela al conduttore ove venga in rilievo il diritto all'abitazione, che questa Corte, anche recentemente, ha definito «bene di primaria importanza» (sentenza n. 44 del 2020); conduttore che, in mancanza di questo speciale istituto, sarebbe irrimediabilmente esposto vuoi alla convalida dell'intimazione di sfratto nel procedimento monitorio, vuoi alla risoluzione contrattuale nel rito ordinario.

È legittimo che il legislatore, in presenza di una finalità meritevole di tutela, preveda una disciplina speciale in bonam partem per il conduttore, senza che possa considerarsi irragionevole la mancata estensione di tale regime, già di carattere eccezionale, a ipotesi ulteriori come quelle indicate dalle ordinanze di rimessione, specie in una materia come quella processuale dove la discrezionalità legislativa è particolarmente ampia ed è sindacabile solo sotto il profilo dell'arbitrarietà ovvero dell'irragionevolezza manifesta (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2019; n. 225, n. 77 e n. 45 del 2018; ordinanza n. 273 del 2019). Tanto più che è lo stesso conduttore a non opporsi alla convalida e a scegliere liberamente di richiedere la concessione del termine di grazia per sanare la morosità e per evitare, intanto, di perdere subito la disponibilità dell'immobile locato, essendo preclusa a seguito della relativa istanza la pronuncia dell'ordinanza provvisoria di rilascio di cui all'art. 665 cod. proc. civ.

Rientra nella discrezionalità del legislatore modellare gli istituti processuali, soprattutto quando hanno carattere speciale ed eccezionale, come appunto è la sanatoria in sede giudiziale prevista dalla disposizione censurata; discrezionalità esercitata non irragionevolmente anche con riferimento all'ipotesi (prefigurata dal giudice rimettente, ma in realtà non rilevante nei due giudizi principali), in cui residui solo il mancato pagamento delle spese processuali. Il legislatore ha incluso le spese processuali nell'importo complessivo perché operi, in favore del conduttore, la speciale sanatoria in sede giudiziale del quinto comma dell'art. 55, nel contesto di un bilanciamento complessivo delle posizioni delle parti e in considerazione del «sacrificio» richiesto al locatore che non ottiene, alla prima udienza, la convalida dell'intimazione di sfratto, pur persistendo in quel momento la morosità e mancando l'opposizione dell'intimato. Appartiene alla discrezionalità del legislatore operare un diverso bilanciamento, maggiormente favorevole al conduttore moroso, così come da ultimo è stato previsto per i contratti agrari, in caso di affitto di fondi rustici, dall'art. 11, comma 8, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), che prescrive che il pagamento dell'importo complessivo nel termine di grazia sana la morosità a tutti gli effetti senza necessità del previo pagamento delle spese processuali, che il giudice regola successivamente con sentenza.

6.- È infondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle ordinanze di rimessione con riferimento al parametro di cui all'art. 111 Cost. per violazione del «giusto processo», inteso come presidio contro l'esercizio dell'azione in forme eccedenti o devianti rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, laddove la disposizione denunciata, non consentendo al giudice di valutare la gravità dell'inadempimento residuo all'udienza di verifica e imponendogli la convalida dello sfratto, determinerebbe un sacrificio eccessivo delle ragioni del conduttore rispetto al diritto del locatore.



In vero, come più volte affermato da questa Corte proprio con riferimento al procedimento di convalida di sfratto, al legislatore è consentito differenziare i modi della tutela giurisdizionale onde adeguarli al conseguimento di determinate finalità, tra le quali assume rilevanza quella di definire il giudizio evitando abusi del diritto di difesa da parte del conduttore moroso che protragga eccessivamente il godimento del bene locato (sentenza n. 185 del 1980).

7.- Occorre, infine, rilevare che non appare pertinente il riferimento da parte del Tribunale rimettente al parametro di cui all'art. 2 Cost., e quindi a un'assunta violazione del canone di solidarietà nell'ambito del rapporto negoziale, poiché il principio di buona fede oggettiva, che pure ne permea la disciplina anche nella fase esecutiva, nemmeno può venire in rilievo, come invece prospettato dalle ordinanze del giudice *a quo*, quando a fronte di un inadempimento grave di una parte, l'altra abbia esercitato la propria legittima facoltà di agire in giudizio per la risoluzione negoziale, facoltà il cui esercizio, peraltro, di norma preclude l'adempimento tardivo (art. 1453, terzo comma, cod. civ.).

8.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal giudice rimettente, vanno quindi dichiarate non fondate con riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, secondo comma, e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Modena con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200079

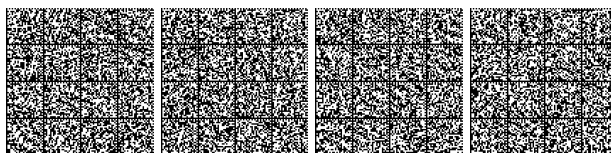
N. 80

Sentenza 11 marzo - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Decreto di ammissione - Revoca - Impugnazione - Giudice competente - Capo dell'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato anche nel caso sia un giudice collegiale - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di buona amministrazione - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 170; decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 15.
- Costituzione, artt. 3 e 97.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», e dell'art. 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), promosso dal giudice delegato della Corte d'appello di Torino nel procedimento a carico di A. P. con ordinanza del 22 giugno 2017, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 marzo 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il giudice delegato della Corte d'appello di Torino, con ordinanza del 22 giugno 2017, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)» e dell'art. 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui, in tema di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, prevedono la inderogabile competenza monocratica del «capo» dell'ufficio giudiziario cui appartiene il «magistrato» che ha emesso il provvedimento opposto, anche ove quest'ultimo sia un giudice collegiale.

2.- Il giudice rimettente è stato investito dell'opposizione contro un decreto di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, in favore di un richiedente protezione internazionale, emesso, a seguito del rigetto per manifesta infondatezza del gravame proposto, dalla stessa Corte d'appello in composizione collegiale.

In particolare, a fronte del rigetto del ricorso proposto, ai sensi dell'art. 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), avverso il provvedimento di diniego della protezione internazionale e umanitaria emesso dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, l'appellante era stato ammesso dal locale Consiglio dell'ordine degli avvocati al patrocinio a spese dello Stato per proporre impugnazione. Il giudizio di gravame era stato definito con sentenza di rigetto e, con decreto in pari data, era stata revocata l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato ai sensi dell'art. 136, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, per avere il beneficiario agito quanto meno con colpa grave. Contro quest'ultimo provvedimento veniva proposta opposizione ai sensi dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, la cui decisione era demandata, in conformità all'art. 15 del d.lgs. n. 150 del 2011, al capo dell'ufficio.



L'ordinanza di rimessione premette che la parte propone opposizione contro il decreto di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, assumendone l'erroneità per essere i motivi posti a fondamento dell'appello, pure rigettato, né inammissibili né manifestamente infondati, stante la «consistenza, plausibilità e ragionevolezza» degli stessi rispetto alla credibilità dell'appellante e al suo percorso di integrazione sociale.

Nell'ordinanza si ricorda, poi, che sebbene il testo unico in materia di spese di giustizia non contempli un rimedio contro i provvedimenti sulla revoca del beneficio del patrocinio a spese dello Stato emessi dal giudice civile, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, è proponibile l'opposizione ex art. 170 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002, la cui disciplina processuale è dettata dall'art. 15 del d.lgs. n. 150 del 2011, che assoggetta le relative controversie al rito sommario di cognizione demandando la decisione sul ricorso «al capo dell'ufficio cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato».

Sottolinea, quindi, il giudice *a quo* che il decreto impugnato dinanzi a sé è stato emanato dalla Corte d'appello in composizione collegiale e che l'irragionevolezza di un sistema nel quale il riesame di un provvedimento di un giudice collegiale è demandato alla cognizione di un giudice monocratico è tanto più evidente per i provvedimenti, come nella fattispecie processuale posta all'attenzione dello stesso, di revoca dell'ammissione al patrocinio per avere la parte agito o resistito in giudizio per mala fede o colpa grave, involgendo il relativo sindacato valutazioni che dovrebbero essere demandate al giudice dell'impugnazione della decisione di merito e che in ogni caso finirebbero con il sovrapporsi con quelle a quest'ultimo rimesse.

Al fine di suffragare la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, rispetto ai parametri di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, il giudice rimettente pone in evidenza ulteriori contraddizioni interne al sistema normativo quali, ad esempio, la decisione da parte di un giudice ordinario monocratico contro i provvedimenti, sempre collegiali, sul patrocinio a spese statali emessi dal giudice amministrativo e la previsione da parte dell'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2011 della collegialità per le opposizioni contro i provvedimenti di liquidazione dei compensi degli avvocati, che pure di norma sarebbero caratterizzate da maggiore semplicità rispetto a quelle in esame.

In punto di rilevanza, il giudice delegato della Corte d'appello di Torino assume che non è percorribile un'interpretazione costituzionalmente orientata demandando la decisione dell'opposizione a un decreto di revoca emesso da un giudice collegiale a un collegio, in considerazione dell'orientamento della Corte di cassazione secondo cui ciò determinerebbe un vizio di costituzione del giudice ai sensi dell'art. 158 del codice di procedura civile, stante la competenza funzionale del presidente dell'ufficio giudiziario in composizione monocratica e l'esplicazione di funzioni decisorie da parte di magistrati ai quali le stesse non sono attribuite dalla legge (è citata Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 4 marzo 2015, n. 4362).

Pertanto, per il complesso delle ragioni indicate, il giudice *a quo*, ritenendo la natura giurisdizionale dell'opposto decreto di revoca del patrocinio, dubita della ragionevolezza dell'assetto processuale delineato dal combinato disposto delle norme censurate laddove "impone" una competenza monocratica, costituente un unicum nel sistema processuale, per l'impugnazione di un provvedimento collegiale. Ha quindi sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002 e 15 del d.lgs. n. 150 del 2011, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., «nella parte in cui prevedono la inderogabile competenza (monocratica) del "capo" dell'ufficio giudiziario a cui appartiene il giudice che ha emesso il provvedimento opposto anche se quest'ultimo sia un giudice collegiale».

3.- Con atto del 9 luglio 2019, depositato il giorno successivo, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque manifestamente infondate.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost., l'Avvocatura ricorda che la Corte costituzionale ha più volte affermato che il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, mentre non è invocabile con riferimento a disposizioni di natura squisitamente processuale.

Rispetto alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., l'Avvocatura rammenta che, sempre secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, fermo restando il limite della manifesta irragionevolezza.

In ogni caso, sottolinea l'Avvocatura, la scelta del legislatore, da iscrivere in un sistema nel quale, a partire dalla riforma operata dal decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), la composizione monocratica del giudice costituisce la regola, deve considerarsi ragionevole, tanto più in virtù della natura sostanzialmente amministrativa, corroborata anche dalla giurisprudenza costituzionale, dei provvedimenti in tema di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.



Considerato in diritto

1.- Il giudice delegato della Corte d'appello di Torino, con ordinanza del 22 giugno 2017, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)» e dell'art. 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui, in caso di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, prevedono la inderogabile competenza monocratica del «capo» dell'ufficio giudiziario cui appartiene il «magistrato» che ha emesso il provvedimento opposto, anche ove quest'ultimo sia un giudice collegiale.

In particolare, il giudice rimettente assume che tale assetto - che può comportare, come nel caso di specie, che un giudice monocratico sia chiamato a pronunciarsi in sede di opposizione avverso un provvedimento giurisdizionale di un giudice collegiale - costituisca un unicum nel processo civile e determini contraddizioni tali da risultare irragionevole e da compromettere il buon andamento degli uffici giudiziari, in violazione, rispettivamente, dei parametri di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Le questioni sono state sollevate dal giudice delegato alla trattazione del ricorso dal Presidente della Corte d'appello di Torino, quale capo dell'ufficio giudiziario cui appartiene il collegio che ha emesso l'opposto decreto di revoca del beneficio del patrocinio a spese dello Stato, in precedenza riconosciuto in via provvisoria al richiedente dal Consiglio dell'ordine degli avvocati per la proposizione del gravame; decreto emesso dalla Corte d'appello in composizione collegiale contestualmente e a seguito della sentenza di rigetto dell'impugnazione.

2.- È opportuno premettere il quadro dei riferimenti normativi essenziali, nei quali si collocano le questioni incidentali di legittimità costituzionale, non senza innanzi tutto muovere dall'art. 24, terzo comma, Cost., che prescrive in generale che «sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione», ossia - ha precisato questa Corte (sentenza n. 41 del 1972) - a «coloro che non sono in grado di sopportare il costo di un processo».

Tale norma si correla sia ai precedenti commi dello stesso articolo, che assicurano a «tutti» la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, e di difendersi e farsi difendere in qualsiasi stato e grado del procedimento (sentenza n. 144 del 1992), sia all'art. 3, secondo comma, Cost., che individua tra i compiti fondamentali della Repubblica quello di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini.

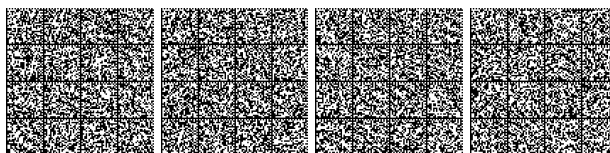
A fronte di questi principi introdotti dalla Costituzione repubblicana, la tutela del diritto di agire e difendersi in giudizio dei non abbienti era, all'epoca, ancora contenuta nel regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282 (Approvazione del testo di legge sul gratuito patrocinio), che, mutuando l'assetto della legge postunitaria 6 dicembre 1865, n. 2626 (Sull'ordinamento giudiziario), demandava la difesa in giudizio dei «poveri» a un ufficio onorifico e gratuito della classe forense, secondo una concezione liberale della giustizia, che aveva peraltro finito per determinare significative diseguaglianze sul piano sostanziale.

In seguito, il sistema del gratuito patrocinio è stato sostituito da quello del patrocinio a spese dello Stato, ma per le sole controversie in materia di lavoro e di previdenza e assistenza sociale obbligatoria, dalla legge 11 agosto 1973, n. 533 (Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie). Le relative previsioni sono state in seguito estese, «in quanto applicabili», dall'art. 15, comma 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), alle cause in tema di responsabilità civile dei magistrati.

L'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale ha comportato, poi, l'urgenza di estendere questo modello, in coerenza con il ruolo fondamentale affidato al difensore in un processo di tipo accusatorio, alla materia penale e ciò è avvenuto con la legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), che ha trovato applicazione per il processo penale - con esclusione dei reati contravvenzionali, salva l'ipotesi di connessione a delitti o di riunione a procedimenti per delitti - in favore dell'imputato, della persona offesa, del danneggiato che intendeva costituirsi parte civile e del civilmente obbligato per la pena pecuniaria e ai giudizi civili aventi ad oggetto il risarcimento del danno e le restituzioni derivanti da reato.

Rimaneva, però, la limitata applicabilità dell'istituto ai settori diversi da quello penale.

Questa Corte, investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del r.d. n. 3282 del 1923, nella parte in cui residuava per alcune materie, soprattutto nel settore civile, la disciplina del gratuito patrocinio, ha evidenziato che trascenderebbe largamente i limiti della giustizia costituzionale «disporre un così imponente intervento riformatore»,



non potendosi modificare il sistema mediante la mera soppressione del termine «onorifico» contenuto nella disposizione denunciata, essendo a tal fine necessario un complessivo riordino del sistema (ordinanza n. 200 del 2000).

È stato, quindi, il legislatore a intervenire per porre una nuova e più ampia disciplina della materia con la legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), che ha esteso la portata della legge n. 217 del 1990, mediante gli artt. da 15-*bis* a 15-*noniesdecies*, al patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili e amministrativi.

Allo scopo di procedere a un riordino della materia delle spese di giustizia, è stato, poco dopo, adottato il d.P.R. n. 115 del 2002 (d'ora in avanti anche solo t.u.), che ha abrogato il complesso delle precedenti disposizioni, dettando una disciplina di carattere generale e realizzando, così, il definitivo passaggio all'attuale sistema del patrocinio a spese dello Stato. Ma, oltre alla previsione di norme generali (artt. 74-89), questa, pur ampia, regolamentazione, conserva ancora una netta distinzione tra disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale (artt. 90-118) e quelle nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario (artt. 119-145).

2.1.- In questo articolato quadro normativo, dopo l'introduzione dell'indicato testo unico, si è, parallelamente, registrata una significativa evoluzione sulla questione centrale, ai fini che qui interessano, della natura dei provvedimenti del giudice in tema di patrocinio a spese dello Stato, che, sino a un certo momento, nella stessa giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 52 del 2005), sono stati ritenuti, anche se promananti dall'autorità giudiziaria, di natura non strettamente giurisdizionale, in quanto assimilabili a forme di giurisdizione volontaria.

La funzionalità di siffatti provvedimenti all'esercizio del diritto di azione e difesa in giudizio ha, nel tempo, tuttavia, portato a delinearne la natura giurisdizionale, come affermato da questa Corte (ordinanza n. 128 del 2016 e, più recentemente, sentenza n. 35 del 2019), in quanto, nel decidere se spetti il patrocinio a spese dello Stato, il giudice esercita una funzione giurisdizionale avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza di un diritto, peraltro dotato di fondamento costituzionale.

Da ultimo, la natura pienamente giurisdizionale di questi provvedimenti - e segnatamente del decreto di revoca del beneficio - è stata affermata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 febbraio 2020, n. 4315), che ha composto il contrasto di giurisprudenza insorto in ordine alla possibilità - affermata da alcune pronunce, ma negata da altre - per la stessa Corte di cassazione, di emettere il decreto di revoca del patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili, ricorrendo i presupposti dell'art. 136 del t.u. La Suprema Corte ha ritenuto, in analogia a quanto espressamente previsto dall'art. 112 del t.u. in materia penale, che anche nella materia civile il decreto di revoca non possa essere pronunciato dalla Corte di cassazione, ma ciò possa fare il giudice del rinvio o, in alternativa, il giudice della pronuncia impugnata.

L'affermazione della natura giurisdizionale dei provvedimenti resi dal giudice in tema di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, e in particolare di quelli di revoca, che incidono, di norma con efficacia retroattiva, su un diritto già riconosciuto al beneficiario, ha finito, inevitabilmente, con il porre interrogativi che non sempre trovano una risposta coerente in un complesso quadro normativo nel quale il passaggio dal sistema del gratuito patrocinio a quello del patrocinio a spese dello Stato si è realizzato, come evidenziato, solo dopo una serie di interventi di settore, ispirati a esigenze differenti, e raccolti nel testo unico.

In particolare, la natura giurisdizionale dei provvedimenti di revoca del patrocinio, seppur pronunciati senza contraddittorio e d'ufficio, implica da una parte, come evidenziato da questa Corte, che gli stessi non siano modificabili e revocabili in ogni momento dal giudice, dovendo applicarsi ai medesimi il regime proprio degli atti di giurisdizione (ordinanza n. 128 del 2016); e d'altra parte, che è necessario, perché la tutela giurisdizionale sia assicurata (art. 24 Cost.) nelle forme del giusto processo (art. 111 Cost.), prefigurare una successiva fase processuale di merito a contraddittorio pieno in cui chi è stato privato del beneficio, a seguito del decreto di revoca, possa far valere le sue ragioni nei confronti dell'amministrazione della giustizia.

2.2.- Il carattere prevalentemente settoriale della disciplina del patrocinio a spese dello Stato si rinviene, specialmente, nei provvedimenti di ammissione e revoca del beneficio, che sono disciplinati, non già unitariamente nelle disposizioni generali del Titolo I della Parte III del t.u., ma distintamente con riferimento al processo penale e a quello civile, amministrativo, contabile e tributario.

In particolare, nel processo civile l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato deve essere presentata al locale Consiglio dell'ordine degli avvocati che, ai sensi dell'art. 126 del t.u., deve verificare non solo la sussistenza in capo al richiedente dei requisiti di cui all'art. 76 dello stesso t.u., ma anche se le pretese che lo stesso intende far valere non appaiono manifestamente infondate, mediante una valutazione di carattere sommario che si rende necessaria per evitare che il beneficio, con i conseguenti oneri finanziari a carico dell'erario, venga accordato per la proposizione di domande che concretino un abuso del diritto di agire in giudizio. Il provvedimento di ammissione al patrocinio «in via anticipata e provvisoria» non ha natura giurisdizionale.



Invece - si è già rilevato - ha natura giurisdizionale la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, che è disciplinata dall'art. 136 del t.u. la cui emanazione è demandata, nella forma del decreto, all'autorità giudiziaria che procede. Essa può fondarsi sia sull'insussistenza ovvero sul mutamento dei presupposti reddituali, sia sulla circostanza che l'interessato abbia agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, valutazione, quest'ultima, che, come il vaglio preliminare dei Consigli degli ordini forensi sulla non manifesta infondatezza delle ragioni della parte che richiede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, si correla alla "meritevolezza" dell'azione o della difesa della parte beneficiaria dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, senza poter coincidere tout court con la soccombenza, stante il riconoscimento costituzionale per i «non abbienti» del diritto di agire e difendersi in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive (art. 24, terzo comma, Cost.).

In tal modo, come ha sottolineato questa Corte, «il legislatore ha previsto sia una valutazione ex ante del requisito della non manifesta infondatezza (da compiersi al momento della presentazione della domanda, con rigetto della stessa nei casi in cui, sin dall'origine, l'istante voglia far valere una pretesa palesemente infondata); sia la revoca, ex post, della ammissione al beneficio quando, a seguito del giudizio, risulta provato che la persona ammessa ha agito o resistito con mala fede o colpa grave» (ordinanza n. 220 del 2009).

2.3.- Il t.u., però, non contempla alcuna disposizione che individui espressamente lo strumento processuale che ha l'interessato per contestare la legittimità del decreto di revoca, la cui sicura impugnabilità, comunque, discende dalla considerazione che è in gioco un diritto che ha finanche copertura costituzionale (art. 24, terzo comma, Cost.); diritto prima riconosciuto in via provvisoria (con il provvedimento di ammissione al beneficio da parte del Consiglio dell'ordine degli avvocati, di natura non giurisdizionale) e poi negato (con il provvedimento di revoca emesso dal «magistrato che procede», la cui natura giurisdizionale può ormai considerarsi unanimemente riconosciuta).

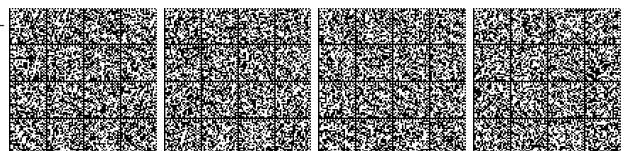
L'unica norma sull'impugnazione del decreto di revoca è contenuta nell'art. 113 del t.u., rubricato appunto «[r]icorso avverso il decreto di revoca», che però riguarda solo la revoca del beneficio in materia penale e solo uno dei casi, tra quelli catalogati dal precedente art. 112, comma 1, in cui la revoca è possibile (quello di cui alla lettera d, ossia la revoca per mancanza, originaria o sopravvenuta, delle condizioni di reddito). In tale evenienza, il rimedio processuale, previsto dall'art. 113, è il ricorso per cassazione proponibile nel termine di venti giorni dall'avviso comunicato all'interessato del deposito del provvedimento di revoca.

In materia civile, invece, in mancanza di un'espressa disposizione, ha supplito la giurisprudenza, che tuttavia non ha ritenuto di ricavare dall'art. 113 una regola simmetrica e analoga. Ha, invece, affermato l'applicabilità dell'art. 170 del t.u., che ha previsto e disciplinato - fino a quando non è stato sostituito dall'art. 34, comma 17, lettera a), del d.lgs. n. 150 del 2011 - l'opposizione avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato. L'opposizione poteva proporsi, entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione del decreto, «al presidente dell'ufficio giudiziario competente» e il processo era quello speciale previsto per gli onorari di avvocato; era altresì espressamente prescritto che l'ufficio giudiziario procedesse in composizione monocratica.

Nella nuova e vigente formulazione dell'art. 170 - ora costituito solo dal suo comma 1 - è, invece, previsto un mero rinvio: «[l]'opposizione è disciplinata dall'articolo 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150». A tale disposizione fa riferimento la giurisprudenza, puntualizzata da ultimo in un recente intervento chiarificatore (Cass., sez. un. civ., n. 4315 del 2020), che ha superato, tra l'altro, un precedente orientamento giurisprudenziale secondo cui, ove la revoca fosse contenuta nella sentenza o ordinanza che aveva deciso la controversia per la quale il beneficio del patrocinio a spese dello Stato era stato accordato, l'impugnazione della revoca seguiva le stesse regole processuali di impugnazione della sentenza o dell'ordinanza (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sentenza 13 aprile 2016, n. 7191, che ha ritenuto esperibile il rimedio ordinario dell'appello).

3.- Espressione della complessità di questo sistema che si è evoluto non senza incertezze sul piano normativo è, a riguardo, proprio la problematica del regime processuale del decreto di revoca, nel processo civile, dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato; sul quale regime si appuntano le censure del giudice rimettente quanto alla mancata previsione della collegialità del giudice dell'opposizione allorché sia collegiale il giudice che ha pronunciato il decreto di revoca.

Il riconoscimento della natura giurisdizionale di tale decreto, di cui si è detto sopra, comporta che il procedimento di primo (e unico) grado è a struttura bifasica eventuale e a contraddittorio differito. L'opposizione non introduce un giudizio di impugnazione in un grado superiore, non essendo ammissibile un primo grado di giudizio senza contraddittorio, ma apre a una fase in prosecuzione nell'unico grado con la costituzione del contraddittorio tra l'opponente, che contesta la legittimità della revoca del patrocinio, e l'opposto (amministrazione della giustizia). Del resto, l'espressa previsione dell'art. 15, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011 secondo cui «[l]'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile», mostra che la fase decisoria dell'opposizione sia da ritenere una prosecuzione del giudizio di primo grado e non già una revisio prioris instantiae. Ciò tra l'altro comporta - in sintonia con il carattere semplificato del proce-



dimento - che non opera la ragione di astensione di cui all'art. 51, primo comma, numero 4), del codice di procedura civile, che preclude al giudice che ha conosciuto della causa «in altro grado del processo» di decidere o di partecipare alla decisione (in tal senso, con riferimento ad altro procedimento di opposizione a struttura bifasica, la sentenza n. 78 del 2015 di questa Corte).

3.1.- Quanto poi alla monocraticità del giudice dell'opposizione, c'è da considerare che il censurato art. 15 è inserito tra le disposizioni che disciplinano le controversie regolate dal rito sommario di cognizione di cui al Capo III, che accorpa plurimi modelli processuali (articoli da 14 a 30), ai quali si applicano anche le disposizioni comuni alle controversie disciplinate dal rito sommario di cognizione, richiamate dal precedente art. 3.

In particolare, rileva, da una parte, il comma 2 dell'articolo da ultimo citato, che detta una regola generale sulla collegialità del giudice dell'impugnazione quando la causa è giudicata in primo grado in composizione collegiale, prescrivendo espressamente che il presidente del «collegio» designa il giudice relatore. Ma plausibilmente il giudice rimettente esclude un'interpretazione estensiva di tale regola anche alla fattispecie al suo esame. È vero, infatti, che nell'opposizione ex art. 15 censurato non è individuabile una vera e propria "impugnazione", bensì una fase dell'unico giudizio di primo grado.

D'altra parte, la collegialità del giudice dell'opposizione è talora prevista nei singoli procedimenti speciali regolati dal rito sommario di cognizione, tra cui il giudizio di opposizione alla liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato (art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011). Invece, l'art. 15 citato, pur avendo una struttura simile a quella dell'art. 14, non prevede la collegialità. Anzi, come già ricordato, l'art. 170 del t.u. nella sua originaria formulazione prescriveva all'opposto la monocraticità del giudice dell'opposizione. Questa prescrizione e quella del termine di venti giorni per proporre l'opposizione sono state abrogate, *in parte qua*, con la riformulazione dell'art. 170, che più non le contiene.

Ma - anche se, per il termine, si è ritenuto applicabile alla "opposizione" ex art. 15, con interpretazione estensiva, proprio quello previsto per l'"impugnazione" vera e propria (sentenza n. 106 del 2016) - analoga interpretazione estensiva non è praticabile, quanto alla composizione del giudice dell'opposizione, non potendosi ricavare a contrario una regola opposta a quella della generale monocraticità, prima prevista dall'art. 170 t.u., non essendo ciò compatibile con il rinvio che lo stesso art. 170 fa all'art. 15 del d. lgs. n. 150 del 2011. Disposizione questa che - come plausibilmente ritiene il giudice rimettente - contiene una regola specifica e più puntuale: il ricorso è proposto al capo dell'ufficio giudiziario - presidente del tribunale o presidente della corte d'appello - cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato (art. 15, comma 2). Da ciò il giudice rimettente, in sintonia con la giurisprudenza di legittimità, desume una competenza funzionale, che significa, in particolare, generale monocraticità del giudice dell'opposizione in un'ottica di semplificazione del procedimento.

4.- In questo complesso e articolato quadro normativo, in continua evoluzione, finora esaminato, si collocano le questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza di rimessione, che sono inammissibili in riferimento a entrambi i parametri evocati dal giudice rimettente.

4.1.- Con riferimento all'art. 3 Cost., deve considerarsi, come si è sopra evidenziato, che la disciplina normativa dei provvedimenti, specie quelli di revoca, in tema di patrocinio a spese dello Stato, è storicamente connotata da lacune e attraversata da discrasie che l'intervento del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia non è riuscito a superare completamente.

In questo contesto si collocano anche le questioni sollevate dal rimettente, ossia la singolare attribuzione - a opera dell'art. 15 del d.lgs. n. 150 del 2011 che, sotto tale profilo, detta una regola speciale rispetto a quanto previsto per i procedimenti sommari di cognizione semplificati dall'art. 3 dello stesso decreto in ordine alla necessaria collegialità del giudice dell'impugnazione - a un giudice monocratico della cognizione su opposizioni contro provvedimenti, aventi natura giurisdizionale, pronunciati da un giudice in composizione collegiale; questione che, tuttavia, non può essere risolta da questa Corte, poiché implica, proprio in ragione del descritto contesto normativo, valutazioni sistematiche rientranti nella discrezionalità del legislatore, discrezionalità che è peraltro particolarmente ampia in materia processuale (*ex plurimis*, sentenza n. 45 del 2019; ordinanza n. 273 del 2019).

Anche recentemente questa Corte (ordinanza n. 3 del 2020) ha ribadito che «la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni ricondotto l'istituto del patrocinio a spese dello Stato nell'alveo della disciplina processuale (sentenza n. 81 del 2017; ordinanze n. 122 del 2016 e n. 270 del 2012), nella cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (*ex plurimis*, sentenza n. 97 del 2019)». E, proprio con riferimento alla disciplina della revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, questa Corte (sentenza n. 47 del 2020) ha ritenuto «inammissibili questioni rispetto alle quali si chiede una pronuncia connotata da un cospicuo tasso di manipolatività (sentenze n. 219 del 2019, n. 23 del 2016 e n. 277 del 2014; ordinanze n. 254 e n. 122 del 2016)».



Insomma, questa Corte non può sostituirsi al legislatore in tali valutazioni discrezionali, tanto più che un intervento additivo come quello auspicato dal giudice rimettente rischierebbe di creare non secondarie disarmonie applicative.

Occorre considerare, infatti, che la problematica non riguarda i soli provvedimenti emessi dai giudici civili in composizione collegiale. In particolare, la giurisprudenza della Corte di cassazione, per un verso, riconduce le controversie incardinate dall'opposizione ex art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002 alla materia civile, e quindi alla cognizione del giudice civile, anche se i provvedimenti sono stati emessi dal giudice penale (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 3 settembre 2009, n. 19161) e, per un altro, ha sancito la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario anche sulle opposizioni proposte contro provvedimenti resi dai giudici amministrativi (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 dicembre 2016, n. 26907).

In sostanza, sebbene nella fattispecie risulti distonica la previsione dell'ordinanza di un giudice monocratico che deliberi in sede di opposizione avverso un decreto di natura giurisdizionale anche quando questo è emesso da un giudice collegiale, vi è che una pronuncia di accoglimento di questa Corte, per non comportare incertezze nella stessa declinazione del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, primo comma, Cost.), richiederebbe di indicare in modo puntuale il collegio che, a seconda del giudice collegiale (non solo civile, ma anche penale e amministrativo) che ha emesso il provvedimento impugnato di revoca del patrocínio, sarebbe competente a decidere dell'opposizione ai sensi degli artt. 170 del t.u. e 15 del d.lgs. n. 150 del 2011.

È evidente che un intervento di tale portata, che implica un pur auspicabile riordino del sistema normativo, esula dai compiti di questa Corte ed è demandato alle valutazioni e scelte del legislatore.

Né, infine, può trascurarsi di evidenziare che una pronuncia additiva, come quella richiesta dal giudice rimettente, sarebbe comunque inidonea a ricondurre a piena coerenza il sistema, poiché la collegialità finirebbe con il divenire una regola non generale bensì asimmetrica, in quanto operante, o no, in ragione della composizione monocratica o collegiale del giudice che ha emesso il decreto impugnato; la quale potrebbe anche essere, in ipotesi, controversa e sub iudice.

4.2.- Parimenti inammissibili sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 97 Cost., atteso che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, il principio di buon andamento, di cui all'evocato parametro, è «riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale in senso stretto» (*ex multis*, sentenze n. 90 del 2019 e n. 91 del 2018).

5.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal giudice rimettente, vanno, quindi, dichiarate inammissibili con riferimento a entrambi gli evocati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)» e dell'art. 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200080



n. 81

Ordinanza 8 - 24 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente di guida -- Divieto di rilascio ai condannati per reati in materia di stupefacenti - Denunciata irragionevolezza e violazione della libertà di circolazione - Censure identiche ad altre già dichiarate non fondate - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 120, comma 1, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 16.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dal Tribunale ordinario di Torino con ordinanza del 3 dicembre 2018 e dal Tribunale ordinario di Milano con ordinanza del 4 aprile 2019, iscritte rispettivamente ai numeri 64 e 103 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 18 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2020 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 aprile 2020.

Ritenuto che - nel corso di un procedimento civile cautelare, promosso da un soggetto condannato per un reato in materia di stupefacenti, che si era visto negare il rilascio della patente di guida dal competente Ufficio della Motorizzazione civile per la insussistenza dei requisiti morali di cui all'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) - l'adito Tribunale ordinario di Torino, in composizione monocratica, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza del 10 dicembre 2018, iscritta al n. 64 del r.o. del 2019, questioni di legittimità costituzionale del predetto art. 120, comma 1, cod. strada, per contrasto con gli articoli 3 e 16 della Costituzione;

che, secondo il rimettente, «nella parte in cui prevede il diniego in via automatica al rilascio della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, a prescindere da ogni valutazione in punto di gravità del reato commesso, delle pene concretamente irrogate e dell'attuale pericolosità del soggetto», la norma denunciata violerebbe, appunto, i parametri evocati, ricollegando il medesimo effetto (ostativo al conseguimento del titolo di abilitazione alla guida e,



conseguentemente, alla libertà di movimento) ad una varietà di fattispecie non sussumibili in termini di omogeneità. E ciò quantomeno nella più limitata ipotesi (prospettata in via subordinata) in cui il soggetto «non possa (per ragioni temporali o per altra causa) giovare della riabilitazione penale» al fine di superare l'ostacolo al rilascio della patente;

che anche il giudice monocratico del Tribunale ordinario di Milano - nel corso di altro analogo giudizio proposto avverso un provvedimento di diniego al rilascio della patente di guida ex art. 120, comma 1, cod. strada, *in parte qua* - ha sollevato con ordinanza del 4 aprile 2019, iscritta al n. 103 del r.o. del 2019, questioni di legittimità costituzionale in larga parte identica a quella che precede;

che, nel motivare il contrasto della norma denunciata con l'art. 3 Cost. (in questo caso unico parametro evocato), detto giudice ne ha ravvisato un «ulteriore profilo di irragionevolezza [...] nella permanenza dell'automatismo del diniego di conseguimento della patente di guida, rispetto alla discrezionalità della parallela misura della revoca della patente, così come prevista a seguito della modifica del comma 2», dello stesso art. 120 cod. strada, in virtù della sentenza di questa Corte n. 22 del 2018;

che in entrambi i riferiti giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, contestando la fondatezza delle questioni sollevate.

Considerato che, per la sostanziale coincidenza di fondo del rispettivo oggetto, gli odierni giudizi possono riunirsi per essere unitariamente decisi;

che, con sentenza n. 80 del 2019 (pubblicata in data successiva a quelle di deposito delle due odierne ordinanze di rimessione), questa Corte ha già avuto occasione di esaminare identiche censure, di violazione degli artt. 3 e 16 della Costituzione, rivolte, dallo stesso Tribunale ordinario di Torino, all'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e ne ha dichiarato la non fondatezza;

che, con riguardo, in particolare, al parametro dell'art. 16 Cost., si è, infatti, ivi escluso che la libertà di circolare comporti, di per sé, il diritto di guidare veicoli a motore (così anche sentenze n. 274 del 2016 e n. 6 del 1962);

che, quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., nella stessa pronuncia è già stato, in contrario, affermato che «[l]e ragioni che hanno comportato il superamento dell'automatismo della revoca prefettizia ad opera della ricordata sentenza n. 22 del 2018 - e, cioè, per un verso, la contraddittorietà dell'automatismo di tale revoca “rispetto alla discrezionalità della parallela misura del ‘ritiro’ della patente che [...] il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione ‘può disporre’” e, per altro verso, la ‘indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida’, a fronte della varietà di fattispecie cui possono aver riguardo i reati presupposti - non sono, infatti, neppure analogamente riferibili al diniego del titolo abilitativo». E ciò in quanto «tale diniego riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato» e perché «non ricorre, in questo caso, la contraddizione, che ha assunto decisivo rilievo in tema di revoca della patente, tra obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie di reato»;

che, inoltre, «l'effetto ostativo al conseguimento della patente, previsto dalla disposizione censurata, non incide in modo “indifferenziato” sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti», poiché «[l]a diversa gravità del reato commesso, unitamente alla condotta del reo successiva alla condanna, assume [...] determinante rilievo ai fini del possibile conseguimento (anche dopo un solo anno nel caso di condanna con pena sospesa) di un provvedimento riabilitativo (ex artt. 178 e 179 del codice penale), che restituisce al condannato il diritto a richiedere la patente di guida»;

che non rilevano in contrario le «ragioni temporali o altra causa», adombrate dal Tribunale di Torino, per le quali un soggetto non possa giovare della riabilitazione, poiché ciò riflette, appunto, la non “indifferenziata” incidenza della condanna per i reati in questione agli effetti del conseguimento del titolo di guida;

che nessun nuovo argomento è dunque proposto nelle due ordinanze di rimessione che non sia già superato dalla citata sentenza n. 80 del 2019;

che le questioni sollevate dalle odierne ordinanze risultano, pertanto, manifestamente infondate.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 16 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino e, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Milano, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200081

n. 82

Ordinanza 7 - 24 aprile 2020

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse da un senatore per le quali è pendente processo penale - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione promosso dalla Corte d'appello di Brescia - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Ammissibilità del ricorso.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 10 gennaio 2017.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 10 gennaio 2017 (approvazione del doc. IV-*quater*, n. 4), promosso dalla Corte d'appello di Brescia, con ordinanza-ricorso depositata in cancelleria il 19 dicembre 2019 ed iscritta al n. 8 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2019, fase di ammissibilità.

Udito il Giudice relatore Nicolò Zanon nella camera di consiglio del 6 aprile, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2020.

Ritenuto che, con ordinanza-ricorso (d'ora in avanti: ricorso) depositata in cancelleria il 19 dicembre 2019, la Corte d'appello di Brescia ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione del 10 gennaio 2017 (approvazione del doc. IV-*quater*, n. 4), con la quale il Senato della Repubblica ha affermato che le dichiarazioni rese dal senatore Gabriele Albertini, all'epoca dei fatti parlamentare europeo, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono, pertanto, nella garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il ricorso è stato proposto nell'ambito del giudizio di impugnazione promosso dalla parte civile, dott. Alfredo Robledo, avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Brescia del 3 febbraio 2017, che aveva assolto il senatore Gabriele Albertini da due diversi reati di calunnia aggravata (artt. 368 e 61, numero 10, del codice penale), come contestati mediante i capi d'imputazione integralmente trascritti;

che la prima delle condotte calunniose attribuite all'Albertini - ed asseritamente commessa in Milano il 22 ottobre 2012 - consisterebbe nell'aver falsamente accusato il magistrato Alfredo Robledo di una serie di reati - tra i quali quelli di soppressione, distruzione e occultamento di atti pubblici e di abuso di ufficio - nel corso delle indagini preliminari e del conseguente processo celebrato, davanti al giudice monocratico della quarta sezione penale del Tribunale ordinario di Milano, a carico di C. A. ed altri;

che tali accuse sarebbero state mosse con una memoria depositata nell'ambito del suddetto processo, nella piena consapevolezza da parte del senatore Gabriele Albertini circa la innocenza del dott. Alfredo Robledo, essendo stato lo stesso Albertini ascoltato in qualità di testimone, così da acquisire piena conoscenza dei fatti, delle circostanze oggetto del dibattimento nonché delle relative risultanze probatorie;

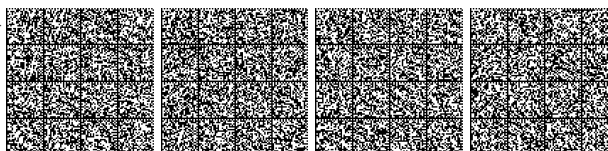
che il secondo reato di calunnia sarebbe stato commesso attraverso un esposto a firma del senatore in questione - indirizzato il 22 ottobre 2012 al Ministro della giustizia quale titolare dell'azione disciplinare - in cui l'esponente, pur consapevole dell'innocenza del dott. Robledo, avrebbe accusato quest'ultimo della commissione di una serie di reati - «tra cui abusi di ufficio, omissioni, violenze private, intralcio alla giustizia ed altro», con descrizione delle relative modalità di esecuzione - durante lo svolgimento di indagini nell'ambito di altri procedimenti a carico di soggetti diversi dall'esponente;

che, come riferisce la Corte d'appello ricorrente, il Senato della Repubblica, nella seduta del 10 gennaio 2017, ha deliberato che le dichiarazioni del senatore Gabriele Albertini, oggetto dei descritti capi d'imputazione, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.;

che, ciononostante, il Tribunale di Brescia, con sentenza del 3 febbraio 2017, ha riconosciuto, per il primo addebito, l'insussistenza del fatto e, per l'ulteriore contestazione, che il fatto non costituisce reato;

che tale sentenza di assoluzione è stata appellata dalla parte civile, la quale, in riferimento alla citata deliberazione del Senato della Repubblica, ha chiesto di sollevare conflitto di attribuzione avanti alla Corte costituzionale, poiché, al momento delle descritte dichiarazioni, Gabriele Albertini non rivestiva ancora la carica di senatore della Repubblica e, comunque, perché si tratterebbe di condotte estranee all'esercizio della funzione parlamentare;

che, secondo la Corte d'appello di Brescia, «effettivamente Albertini Gabriele all'epoca dei fatti, ovvero alla data del 22 ottobre 2012, non rivestiva ancora la carica di senatore, avendo assunto tale carica dal marzo 2013» e, d'altro canto, difetterebbe anche «il nesso funzionale delle opinioni manifestate dall'Albertini» con l'attività parlamentare, atteso che «tali dichiarazioni riguardano processi penali in relazione ai quali non vi è alcuna connessione con l'attività legislativa»;



che, ricorda ancora la Corte d'appello ricorrente, il Senato della Repubblica, nella seduta del 4 dicembre 2014, aveva già «ritenuto la propria incompetenza a deliberare su alcuni dei fatti in esame, sia pur nell'ambito di un processo civile» e, successivamente, il Parlamento europeo aveva escluso che nei predetti fatti potesse «configurarsi la insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare europeo Albertini»;

che, ai fini della valutazione dei motivi di appello proposti dalla parte civile, la Corte d'appello ricorrente ha dunque ritenuto necessario promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato con riguardo alla ricordata deliberazione del Senato della Repubblica, trascurata, invece, dal giudice di primo grado;

che, pertanto, la Corte d'appello di Brescia ha disposto la sospensione del giudizio penale e ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Gabriele Albertini nella lettera indirizzata al Tribunale di Milano, depositata nella relativa cancelleria in data 22 ottobre 2012, nonché nell'esposto indirizzato in pari data al Ministro della giustizia quale titolare del potere disciplinare, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

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

che la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo è idonea a instaurare il giudizio ove sussistano, come nella specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso (tra le ultime, ordinanze n. 155 del 2017, n. 139 del 2016 e n. 271 del 2014);

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione della Corte d'appello di Brescia a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 155 del 2017, n. 139 del 2016, n. 286 e n. 271 del 2014);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione (*ex plurimis*, ordinanze n. 155 del 2017, n. 139 del 2016, n. 271 e n. 53 del 2014), impregiudicata restando la questione relativa alla competenza del Senato medesimo a pronunciarsi sulle specifiche dichiarazioni che hanno dato origine al conflitto;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, la Corte d'appello ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita, in conseguenza dell'esercizio asseritamente illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare, in pendenza del giudizio di primo grado, l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., impregiudicata restando ogni questione relativa all'attualità della lesione lamentata;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 155 del 2017, n. 139 del 2016, n. 286, n. 161, n. 150 e n. 53 del 2014).

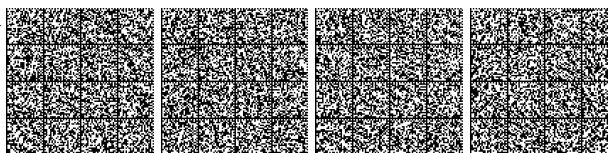
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto dalla Corte d'appello di Brescia, nei confronti del Senato della Repubblica;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla Corte d'appello di Brescia, che ha promosso il conflitto di attribuzione;



b) che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200082

N. 83

Ordinanza 7 - 24 aprile 2020

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

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale contenuto nella sentenza n. 16 del 2020 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 16 del 15 gennaio-13 febbraio 2020.

Udito il Giudice relatore Nicolò Zanon nella camera di consiglio del 6 aprile, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2020.



Considerato che nella motivazione della sentenza n. 16 del 2020, al punto 5.1.1. del Considerato in diritto, per mero errore materiale, è fatto riferimento alla declaratoria d'illegittimità costituzionale «dell'art. 22, commi 14, primo periodo, e 15» anziché «dell'art. 22, commi 14 e 15».

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 16 del 2020 sia corretto il seguente errore materiale: al punto 5.1.1. del Considerato in diritto, le parole «dell'art. 22, commi 14, primo periodo, e 15» sono sostituite dalle parole «dell'art. 22, commi 14 e 15».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200083

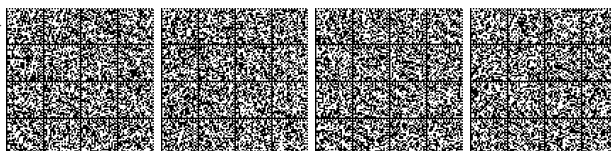
N. 84

Ordinanza 24 marzo - 24 aprile 2020

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

Procedimento civile - Esecuzione immobiliare - Pignoramento di beni immobili di ente privato disposto dal Tribunale della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione - Sopravvenuta confisca, disposta in conseguenza dell'accertamento di responsabilità amministrativa dipendente da reato del medesimo ente privato - Successivo avviso di vendita dell'Agenzia del demanio-direzione generale della Liguria, all'esito dell'incidente di esecuzione - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione - Inammissibilità del conflitto.

- Avviso di vendita dell'Agenzia del demanio-direzione regionale Liguria, del 29 luglio 2019, prot. n. 7068.
- Costituzione, artt. 3, 24, e 111.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'avviso di vendita dell'Agenzia del demanio - Direzione regionale della Liguria 29 luglio 2019, n. prot. 7068, promosso dal Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione civile, con ordinanza depositata in cancelleria il 21 novembre 2019 ed iscritta al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2019, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2020.

Ritenuto che, con ordinanza pervenuta in cancelleria in data 21 novembre 2019, il Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione civile, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti dell'Agenzia del demanio - Direzione regionale della Liguria, in relazione all'avviso da quest'ultima pubblicato per la vendita di alcuni immobili di proprietà dell'esecutata Estate Mare srl, beni già pignorati e poi attinti da confisca;

che, per quanto espone il Tribunale ricorrente, gli immobili posti in vendita dall'Agenzia del demanio sono stati pignorati su istanza di Unieco società cooperativa, creditrice di Estate Mare srl, con trascrizione in data 4 agosto 2015, anteriore al sequestro disposto a carico di quest'ultima dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bolzano, con decreto in data 1° febbraio 2016, ai sensi dell'art. 53 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300);

che, ad avviso del ricorrente, l'antiorità della trascrizione determinerebbe la prevalenza degli effetti del pignoramento su quelli della confisca dei beni sequestrati, disposta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Bolzano, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 231 del 2001, in sede di applicazione della sanzione su richiesta della Estate Mare srl, e trascritta in data 15 dicembre 2016 sugli immobili già sottoposti a sequestro;

che il ricorrente denuncia, pertanto, che «la vendita secondo modalità e forme estranee alla procedura esecutiva da parte dell'Agenzia del demanio dei beni confiscati (coincidenti con quelli già pignorati ed oggetto della procedura esecutiva) costituisce lesione delle prerogative costituzionali del potere giudiziario come esercitate dal giudice dell'esecuzione presso il Tribunale della Spezia»;

che non avrebbe rilevanza il provvedimento emesso dal Tribunale di Bolzano, in funzione di giudice dell'esecuzione penale, il quale, definendo l'incidente sull'opponibilità della confisca promosso da Fedai Spv srl, creditrice intervenuta nella procedura esecutiva, ha affermato la competenza dell'Agenzia del demanio per la vendita dei beni confiscati e il soddisfacimento del creditore di buona fede;

che, secondo il ricorrente, l'esecuzione per espropriazione immobiliare dovrebbe procedere e lo Stato dovrebbe far valere il diritto di proprietà, ad esso derivante dalla sopravvenuta confisca, innanzi al giudice dell'esecuzione civile, nelle forme ordinarie dell'opposizione di terzo;

che porre a carico dei creditori intervenuti nella procedura esecutiva l'onere di sollevare incidente di esecuzione penale per ottenere l'accertamento dell'inopponibilità della sopravvenuta confisca equivarrebbe ad assegnare allo Stato un «privilegio processuale», contrario agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione;

che il ricorrente chiede dichiararsi, quindi, che la vendita degli immobili e la distribuzione del ricavato tra i creditori «[s]petta al potere giudiziario, e per esso al giudice dell'esecuzione presso il Tribunale della Spezia, e non al potere esecutivo, e per esso all'Agenzia del demanio», con annullamento dell'avviso di vendita pubblicato da quest'ultima e degli atti ad esso conseguenti.



Considerato che il Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione civile, ha promosso con ordinanza conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti dell'Agenzia del demanio - Direzione regionale della Liguria, in relazione all'avviso da quest'ultima pubblicato per la vendita di alcuni immobili di proprietà dell'esecutata Estate Mare srl, beni già pignorati e poi attinti da confisca;

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

che non osta all'ammissibilità del conflitto la forma di ordinanza dell'atto di promovimento, in quanto il nomen juris non è decisivo, se l'atto possiede, come in questo caso, i requisiti sostanziali di un valido ricorso, con l'indicazione delle ragioni del conflitto e la richiesta di un regolamento delle attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 452 e n. 315 del 2006, n. 193 del 2005, n. 298 del 2004 e n. 10 del 2000; ordinanze n. 155 del 2017, n. 139 e n. 91 del 2016, n. 138 e n. 137 del 2015, n. 271 e n. 161 del 2014);

che, quanto ai requisiti soggettivi, mentre non è dubitabile la legittimazione attiva del Tribunale della Spezia ad essere parte di un conflitto tra poteri dello Stato, quale organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite, la volontà del potere cui appartiene, deve invece escludersi che l'Agenzia del demanio - Direzione regionale della Liguria possa essere qualificata, nel caso in esame, come potere dello Stato, agli effetti dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953;

che, ai sensi dell'art. 65, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera i), numero 1), del decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173 (Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137), all'Agenzia del demanio, insieme all'amministrazione dei beni immobili dello Stato, «è altresì attribuita la gestione dei beni confiscati»;

che, pubblicando l'avviso di vendita di immobili confiscati dall'autorità giudiziaria, l'Agenzia del demanio ha esercitato un potere ad essa assegnato dalla legge, in particolare dall'art. 1, comma 436, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», ma non un'attribuzione direttamente riferibile a norme costituzionali; né una simile attribuzione provvista di «tono costituzionale» è configurabile, al contrario di quanto prospetta il ricorrente, in capo al potere esecutivo;

che, in particolare, il ricorrente si limita a denunciare l'illegittimità del detto avviso di vendita senza prospettare in esso l'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello di legge, sicché difetta, nella specie, il «tono costituzionale» del conflitto, in ragione dell'ontologica differenza tra atto meramente illegittimo e atto costituzionalmente invasivo (*ex plurimis*, sentenze n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016);

che, del resto, al fine di sostenere la legittimazione passiva dell'Agenzia del demanio, il Tribunale ricorrente evoca la sentenza n. 31 del 2006, con la quale questa Corte ha ammesso, e giudicato fondato, il conflitto promosso da una Regione nei confronti dello Stato a seguito di una circolare della Direzione generale dell'Agenzia del demanio, idonea a vincolare gli uffici periferici ad un procedimento di alienazione dei beni del demanio idrico, caratterizzato dall'assenza di interlocuzione con l'ente locale;

che, tuttavia, l'evocato precedente, da cui non può trarsi una generale legittimazione al conflitto dell'Agenzia del demanio, tantomeno delle sue articolazioni territoriali, riguarda un conflitto intersoggettivo originato da un atto di portata generale, capace di alterare l'equilibrio costituzionale tra le attribuzioni degli enti interessati, sicché esso non è pertinente all'odierna fattispecie, viceversa relativa ad un conflitto interorganico avente ad oggetto un atto di portata specifica, i cui effetti non trascendono la circoscritta dimensione della vicenda patrimoniale;

che il menzionato precedente della Corte evidenzia come «l'impugnata circolare della Direzione generale dell'Agenzia del demanio si pone sul confine tra le sfere di competenza statale e regionale in materia di governo del territorio, in quanto incide contemporaneamente sulla gestione e sulla disponibilità di beni demaniali destinati a soddisfare interessi pubblici delle comunità amministrate, nel quadro dei principi fondamentali posti a tutela dell'intera collettività nazionale»;

che tali rilievi sono del tutto estranei alla fattispecie oggi in esame, la quale si esaurisce su un piano essenzialmente privatistico, come testimonia la circostanza che l'ordinanza-ricorso solleciti, in definitiva, l'annullamento degli atti di una sequenza negoziale, qual è quella instaurata dall'avviso di vendita e destinata a culminare nell'aggiudicazione;

che deve, dunque, escludersi che l'Agenzia del demanio, nell'adozione dell'atto oggetto del presente conflitto, possa essere qualificata come organo abilitato ad esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartiene;



che, infine, un'eventuale questione di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative "a monte" dell'atto impugnato, come quella prospettata dal Tribunale ricorrente in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., non potrebbe essere veicolata da un conflitto di attribuzione, atteso il carattere residuale di questo strumento di legalità costituzionale, il cui impiego è inammissibile ove il soggetto interessato disponga di una sede giudiziale nella quale sollevare la medesima questione in via incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2018, n. 284 del 2005, n. 150 del 2003 e n. 334 del 2000; ordinanze n. 9 del 2020, n. 273 del 2017 e n. 343 del 2003);

che, pertanto, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, nei confronti dell'Agenzia del demanio - Direzione regionale della Liguria, dal Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200084



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 37

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 marzo 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Disciplina del circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero - Previsione che il Comune e il soggetto gestore dell'autodromo, mediante convenzione, concordano le misure finalizzate a implementare la sicurezza degli impianti, a garantire le cautele tecniche necessarie al rispetto delle limitazioni imposte dalla normativa vigente, nonché a implementare il sistema di monitoraggio acustico - Individuazione del periodo temporale (duecentottanta giorni annui di attività continuativa) entro il quale è possibile la concessione, da parte del Comune territorialmente competente, di eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore - Esclusione dell'esercizio di attività motoristica nelle fasce orarie comprese tra le ore ventidue e le ore sette.

- Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), art. 3, commi 2, 3 e 4 (*recte*: art. 3, nella parte in cui inserisce l'art. 8-bis, commi 2, 3 e 4, della legge regionale 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore)).

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 - PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06 - 96514000;

Contro la Regione Toscana in persona del Presidente pt per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2, pubblicata nel B.U.R. n. 1, del 10 gennaio 2020 recante «Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998».

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 5 marzo 2020 e si depositano, a tal fine, estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente.

La legge regionale n. 2/2020, consta di 5 articoli e così recita: «Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998». La legge regionale che, per quanto di interesse, dispone modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998, risulta censurabile relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 3, commi 2, 3 e 4 che, per i motivi di seguito specificati, si pongono in contrasto con gli articoli 117, secondo comma lettera s) e terzo comma con riferimento alla tutela della salute, nonché con gli articoli 2, 3, 9 e 32 della Costituzione.

Preliminarmente va premesso che la legge 26 ottobre 1995, n. 447 «Legge quadro sull'inquinamento acustico», all'art. 2 fornisce la definizione di inquinamento acustico, inteso letteralmente come «l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo e alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi».

La semplice emissione sonora, quindi, diventa rumore soltanto quando produce determinate conseguenze negative sull'uomo o sull'ambiente, e cioè quando ne compromette la qualità della vita.

Sempre in tal contesto si colloca, altresì, per quanto di rilievo, il decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 («Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'art. 11 della legge 26 novembre 1995, n. 447»), adottato su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità, che disciplina le emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche di autodromi, aviosuperfici, luoghi in cui si svolgono attività sportive di discipline olimpiche in forma stabile, piste motoristiche di prova e per attività sportive, ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge 26 ottobre 1995, n. 447; e del decreto del Ministero dell'ambiente 16 marzo 1998, recante «tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico».



Ciò premesso, sono censurabili le seguenti disposizioni della legge regionale in esame per i seguenti

MOTIVI

1) *Violazione dell'art. 117, secondo comma lettera s), nonché degli articoli 32 e 117, terzo comma della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 2, l.r. 3 gennaio 2020, n. 2.*

L'art. 3, comma 2, rubricato «Disciplina del circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Inserimento dell'art. 8-bis nella l.r. 48/1994» demanda la disciplina delle attività dell'autodromo ad una convenzione da stipularsi tra il Comune di Scarperia e San Piero ed il gestore dell'autodromo, ed in particolare affida alla suddetta convenzione l'implementazione del sistema di monitoraggio, senza prevedere né il parere dell'organo tecnico di controllo ambientale competente (ARPA Toscana), come stabilito dall'art. 5, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304, né tantomeno il coinvolgimento dei comuni contigui, le cui esigenze di tutela dall'inquinamento acustico prodotto dalle attività dell'autodromo non sono in alcun modo contemperate.

Ne deriva il contrasto con l'anzidetto parametro interposto statale costituito dall'art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 304 del 2001, secondo il quale i comuni devono chiedere ai gestori degli autodromi e delle piste motoristiche l'installazione di un sistema di monitoraggio del rumore prodotto dalle citate infrastrutture sentito l'organo tecnico di controllo ambientale competente. Risulta quindi violato l'art. 117 secondo comma lettera s) della Costituzione che affida allo Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché i principi fondamentali in materia di tutela della salute, e dunque gli articoli 32 e 117, terzo comma della Costituzione sotto il profilo della tutela della salute.

2) *Violazione degli articoli 3, 32 e 117, terzo comma della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 3, l.r. 3 gennaio 2020, n. 2.*

L'art. 3, comma 3, nello stabilire il periodo temporale entro cui è possibile la concessione di deroghe ai limiti di emissione sonora ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 vale a dire «duecentottanta giorni annui di attività continuativi», presenta le seguenti criticità.

In primis, si rileva che non viene specificata alcuna indicazione dei valori massimi dei livelli sonori ammissibili in regime di deroga. Sul punto occorre evidenziare che l'art. 2, comma 1, lettera g), della legge n. 447/1995, come modificato dal decreto legislativo 17 febbraio 2017, n. 42, introduce la nozione di valore di attenzione: inteso come «il valore di immissione, indipendente dalla tipologia della sorgente e dalla classificazione acustica del territorio della zona da proteggere, il cui superamento obbliga ad un intervento di mitigazione acustica e rende applicabili, laddove ricorrono i presupposti, le azioni previste all'art. 9». Detti valori limite di attenzione si applicano senza alcuna preclusione agli autodromi. Ai sensi dell'art. 6 comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 1997 recante «Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore», i valori limite di attenzione, infatti, non si applicano esclusivamente alle fasce di pertinenza acustica delle infrastrutture stradali, ferroviarie, marittime ed aeroportuali.

Il superamento dei limiti di attenzione obbliga l'autorità competente (Comune) a richiedere l'adozione di interventi di mitigazione acustica e rende applicabili, laddove ricorrono i presupposti, le azioni previste all'art. 9 della legge n. 447/1995, ovvero sia l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti con previsione anche della inibizione parziale o totale delle attività rumorose. Le azioni di cui all'art. 9 della legge n. 447/1995 sono demandate al sindaco.

Seppur, quindi, l'art. 3, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304, non stabilisca alcun limite massimo di giornate in deroga concedibili dall'Amministrazione comunale, il numero massimo individuato dalla Regione Toscana al presente comma, vale a dire duecentottanta giorni, pare sproporzionato in relazione alle criticità connesse all'inquinamento acustico sopra indicate e alla sussistenza di ulteriori attività ricreative che vengono svolte presso l'autodromo come evidenziato dal comma 1 dello stesso art. 8-bis, al punto di comportare una violazione del principio costituzionale di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'utilizzo continuativo dell'autodromo per duecentottanta giorni annui pare, a maggior ragione, attività in netta contrapposizione con il «rispetto del diritto alla salute della cittadinanza», costituzionalmente garantito dall'art. 32 della Costituzione, e, tra l'altro, richiamato nel preambolo della legge regionale in oggetto (primo considerato).

Risulta, inoltre, non chiara la dizione «attività continuativa» in quanto, secondo un'interpretazione letterale della stessa, potrebbe essere sufficiente l'interruzione per un solo giorno delle attività dell'autodromo per far ripartire il conteggio delle giornate di deroga, con ulteriore pregiudizio sostanziale del diritto alla salute costituzionalmente garantito.



Ad ulteriore dimostrazione dell'eccessiva durata del periodo di deroga concedibile, va richiamato l'art. 3, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 che prevede deroghe temporali per gli autodromi e le piste di prova esistenti che sono sede di gare di Formula 1, Moto GP (quale l'autodromo del Mugello) e assimilabili per un periodo massimo di trenta giorni nell'anno solare, comprensivi di prove e gare.

Secondo un'interpretazione estensiva del comma 7, dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 in combinato disposto con i commi 4, 5 e 8 dello stesso articolo, le deroghe ai limiti acustici riguarderebbero esclusivamente i limiti di cui al comma 31 dello stesso articolo, mentre devono essere fatti salvi i limiti previsti dalla zonizzazione acustica del territorio comunale di cui al comma 1 e 2 dello stesso art. 3.

Infatti, i commi 4 e 5 suindicati indicano espressamente che i valori limite derogabili sono esclusivamente quelli di cui al comma 3. Tale assunto è confermato dallo stesso comma 3, che stabilisce che dalle deroghe è «fatto salvo il rispetto dei limiti derivanti dalle zonizzazioni effettuate dai comuni, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 1997».

Restando nell'ambito di tale interpretazione, il comma 8 dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304, richiamando le deroghe concesse ai sensi dei commi precedenti, tra cui il 7, fornisce la conferma che i valori limite derogabili sono esclusivamente quelli di cui al comma 3.

La concessione di deroga, secondo la norma regionale risulta, inoltre, carente del coinvolgimento dei comuni contigui interessati dal superamento dei valori limite, ai sensi dell'art. 3, comma 8 del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304.

La norma regionale non richiama i valori massimi di inquinamento acustico ammissibili in regime di deroga desumibili dall'art. 2, comma 1, lettera g) della legge n. 447/1995 che, in tema di inquinamento acustico, introduce il concetto di valore di attenzione. La disposizione regionale inoltre prevede una durata delle deroghe che appare irragionevole e sproporzionata. Si evidenzia dunque la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza, oltre al contrasto con gli articoli 32 e 117, terzo comma della Costituzione sotto il profilo della tutela della salute.

3) *Violazione degli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 4 della l.r. 3 gennaio 2020, n. 2.*

L'art. 3, comma 4, infine, indica l'impossibilità di concedere deroghe nel periodo notturno 22,00 - 7,00, sottintendendo quindi la possibilità di svolgimento di attività motoristiche in tale periodo, ciò in contraddizione con il comma 4, dell'art. 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 304/2001, che prevede che le attività o manifestazioni motoristiche sportive o di prova diverse da manifestazioni sportive di Formula 1, Moto GP e assimilabili debbano essere svolte nelle fasce orarie comprese tra le 9 e le 18,30, stabilendo di regola almeno un'ora di sospensione nel periodo compreso tra le ore 12 e le ore 15,30.

Dalla disamina della previsione regionale consegue come attraverso di essa si sia addivenuto, in aperto contrasto con i parametri normativi statali interposti che regolano la materia, all'adozione di previsioni anche derogatorie tese a ridurre il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente, inteso nella sua più ampia e riconosciuta accezione di «diritto fondamentale della persona» costituzionalmente riconosciuto che, nel ricomprendere in maniera unitaria tutti gli aspetti oggetto di cura e di tutela della persona umana (salubrità, salute, qualità della vita cc.), impone piena ed esaustiva tutela, tale da operare sia in ambito pubblicistico che nei rapporti di diritto privato.

In quanto tale esso riguarda il generale e comune diritto dell'individuo a condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongano a rischio questo suo bene essenziale, e la relativa tutela implica non solo situazioni attive di pretesa, ma comprende — oltre che misure di prevenzione — anche il dovere di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui.

Pertanto, ove si profili una incompatibilità tra tale diritto, costituzionalmente protetto, ed i liberi comportamenti che non hanno una diretta copertura costituzionale, deve darsi prevalenza al primo. Il «diritto» ad un ambiente salubre è dalla Corte costituzionale riconosciuto sulla base di un'interpretazione del combinato disposto dagli articoli 32, 9 e 2 della Costituzione (*cf.* sentenze numeri 641/1987 e 399/1996) che ha individuato una stretta ed intima connessione tra salubrità dell'ambiente, diritto alla salute e qualità della vita.

Il Giudice delle leggi ha a tal riguardo affermato che: «L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione. L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto



da precetti costituzionali (articoli 9 e 32 della Costituzione), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto» (Corte costituzionale sentenza n. 641 del 1987). Conseguentemente dispone l'impossibilità di concedere deroghe tra le ore 22 e le 07, sottintendendo la possibilità di svolgere gare in tale periodo. La previsione regionale pertanto contravviene al comma 4 dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 304/2001 che prevede lo svolgimento di attività motoristiche tra le 9 e le 18,30 con una sospensione di almeno un'ora tra le 12 e le 15,30. Ne consegue un evidente il contrasto con il diritto ad un ambiente salubre riconosciuto dalla Corte costituzionale dalle sentenze 641/1987 e 399/1996 sulla base dell'interpretazione degli articoli 2, 9 e 32 Cost., con pregiudizio al diritto alla salute dei cittadini sancito in Costituzione.

P.Q.M.

Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2.

Si allega:

1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei ministri del 5 marzo 2020;
2. relazione del Ministro proponente.

Roma, 10 marzo 2020

L'Avvocato dello Stato: STIGLIANO MESSUTI

20C00102

N. 38

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 marzo 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario - Previsione della figura professionale di autista con attestato di soccorritore - Individuazione dei livelli di formazione "base" e "avanzato" e delle correlate competenze.

- Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario), artt. 2, comma 2; e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (fax 06/96514000 PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, nella sua sede in Firenze (50122), Palazzo Strozzi Sacratì, piazza del Duomo, 10;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), comma 2, lettera a), comma 3, lettera a), comma 4, nonché dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 83 del 30 dicembre 2019, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 5 marzo 2020.

PREMESSE DI FATTO

Sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana n. 1 del 10 gennaio 2020, parte prima, è stata pubblicata la legge regionale n. 83 del 30 dicembre 2019, intitolata «Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario».

Alcune disposizioni di tale legge sono costituzionalmente illegittime.



Segnatamente, il comma 1, lettera *a*), il comma 2, lettera *a*), il comma 3, lettera *a*) e il comma 4 dell'art. 4, nonché il comma 2 dell'art. 2 si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto eccedono le competenze regionali e invadono quelle statali in materia di «professioni».

Pertanto, esse vengono impugnate 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 DI DIRITTO

La legge regionale 30 dicembre 2019, n. 83 disciplina, ai sensi dell'art. 8-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, rubricato «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», l'autorizzazione all'esercizio delle attività di trasporto sanitario di soccorso da parte di soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall'associazione italiana della Croce Rossa di cui al decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178 (art. 1, comma 1).

Tale normativa è stata adottata, come chiarisce il Preambolo, «visto l'art. 117, comma terzo, della Costituzione» e in considerazione della necessità, ravvisata dalla Regione Toscana ed espressamente indicata nel medesimo Preambolo, di «rendere il testo legislativo coerente con l'art. 63 dello Statuto includendo in esso tutte le disposizioni, attualmente regolamentari, che disciplinano i procedimenti autorizzatori di competenza dei comuni»; nonché dell'opportunità di:

«introdurre l'obbligo, a carico dei soggetti che chiedono l'autorizzazione, di allegare alla presentazione della domanda anche l'elenco dei mezzi di soccorso e dei soccorritori»;

«semplificare la procedura per l'utilizzo dei mezzi di soccorso di altri soggetti autorizzati nel caso di momentanea indisponibilità del mezzo, sostituendo l'autorizzazione prevista dall'art. 3, comma 8, del D.P.G.R. 46/R/2001, con una semplice comunicazione alla commissione di vigilanza e controllo»;

«snellire la composizione della commissione di vigilanza e controllo riducendone il numero dei componenti e semplificare il procedimento di controllo introducendo il metodo delle verifiche a campione»;

istituire «un organismo collegiale a composizione mista rappresentativa degli attori del sistema territoriale di soccorso» al fine di monitorare l'attuazione della legge e della formulazione di osservazioni e proposte.

Nonostante le finalità dichiarate dal legislatore regionale e l'espreso richiamo all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, le norme indicate in epigrafe, nel contemplare la figura professionale dell'autista soccorritore, individuando per tale qualifica diversi livelli di formazione e diverse correlate competenze, invadono le competenze legislative statali in materia di «professioni».

In particolare, l'art. 4, rubricato «Composizione minima degli equipaggi delle autoambulanze in funzione delle tipologie del servizio di trasporto sanitario di soccorso», prevede, nelle parti che qui interessano, che:

«1. La composizione minima dell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nell'attività di trasporto sanitario di soccorso di base è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello base in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;

b) un soccorritore di livello base.

2. La composizione minima dell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nell'attività di trasporto sanitario di primo soccorso è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;

b) un soccorritore di livello avanzato.

3. La composizione minima dell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nell'attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;

b) un soccorritore di livello avanzato;

c) un medico in rapporto di dipendenza o convenzionale con l'azienda unità sanitaria locale (USL), in possesso dei requisiti previsti dalla normativa nazionale e regionale inerente al sistema sanitario di emergenza urgenza, oppure un infermiere in rapporto di dipendenza con l'azienda USL specificamente formato.



4. Qualora la composizione dell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nelle attività di cui ai commi 2 e 3, sia costituita da più di un soccorritore di livello avanzato, l'autista del medesimo equipaggio può essere in possesso dei requisiti di cui al comma 1, lettera *a*)».

Inoltre, l'art. 2, rubricato «Autorizzazione alle attività di trasporto sanitario di soccorso», chiarisce come:

«2. I soggetti che sono autorizzati a svolgere l'attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base e attività di trasporto sanitario di primo soccorso. I soggetti che sono autorizzati a svolgere attività di trasporto sanitario di primo soccorso possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base».

Dunque, tali disposizioni:

a) fanno riferimento — implicitamente presupponendolo — a un nuovo profilo professionale, invece non (ancora) previsto dal legislatore nazionale, denominato «autista con attestato di soccorritore»;

b) articolano tale profilo professionale in due livelli: «autista con attestato di soccorritore di livello base» e «autista con attestato di soccorritore di livello avanzato»;

c) prevedono che l'autista «con attestato di soccorritore di livello base» possa essere impiegato nell'attività di trasporto sanitario di «soccorso di base», mentre l'autista «con attestato di soccorritore di livello avanzato» possa essere impiegato nell'attività di trasporto sanitario sia di «primo soccorso» che di «soccorso avanzato»;

d) precisano che l'autorizzazione a svolgere l'attività di trasporto sanitario di «soccorso avanzato» abilita anche al trasporto sanitario di «primo soccorso» e al trasporto sanitario di «soccorso di base» e che l'autorizzazione al trasporto sanitario di «primo soccorso» consente comunque il trasporto sanitario di «soccorso di base».

In questo modo, la Regione Toscana ha esercitato le proprie competenze legislative in materia di «professioni» invadendo le concorrenti competenze legislative riservate allo Stato nella stessa materia dall'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Tale norma, com'è noto, dispone che «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] professioni [...]. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

La Costituzione, dunque, fonda la competenza legislativa concorrente su un riparto di tipo verticale per effetto del quale sulle materie indicate dal comma 3 dell'art. 117 intervengono tanto il legislatore statale, nello stabilire i principi fondamentali, quanto il legislatore regionale, nell'adottare la relativa, pertinente disciplina.

Segnatamente, tra la legge statale che pone i principi fondamentali (c.d. legge-cornice) e la legge regionale di dettaglio intercorre un rapporto gerarchico peculiare, in quanto non fondato sul procedimento formale di formazione dell'atto legislativo, ma sui contenuti prescrittivi che esso immette nell'ordinamento giuridico (c.d. gerarchia dei contenuti).

La legge regionale di dettaglio non è condizionata dalla previa adozione della legge-cornice. Tuttavia, in assenza di una legge cornice, la normativa regionale non opera al di fuori di ogni vincolo legislativo, giacché essa è tenuta all'osservanza dei «principi impliciti» ricavabili dalla previgente legislazione statale (v. Corte costituzionale, sentenza n. 282/2002).

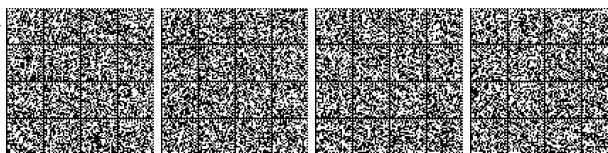
Inoltre, come chiarito da codesta Ecc.ma Corte nelle sentenze n. 131/2012 e n. 163/2011, il legislatore regionale incontra l'ulteriore limite dei principi fondamentali che, pur non essendo individuati da un atto di natura legislativa, siano tuttavia il frutto di un accordo tra lo Stato e le regioni.

Al fine di agevolare l'individuazione dei principi c.d. impliciti, l'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131 ha previsto l'adozione, a conclusione di un complesso procedimento che coinvolgeva anche le regioni, di decreti legislativi volti alla «ricognizione» dei principi in questione.

In materia di professioni, quindi, costituiscono «norme interposte» sia i principi fondamentali individuati dal decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, intitolato «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131», sia l'Accordo Stato - regioni del 22 maggio 2003, recante «Linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/ urgenza».

Il decreto legislativo n. 30/2006 individua i principi fondamentali in materia di professioni, di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, che si desumono dalle leggi vigenti ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge n. 131/2003 e successive modificazioni.

In particolare, detto decreto legislativo stabilisce che «Le regioni esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo II» (art. 1, comma 2) e che «La potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale» (art. 1, comma 3).



Inoltre, l'art. 4 dispone che:

a) «La legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato» (comma 2); e

b) «I titoli professionali rilasciati dalla regione nel rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi statali consentono l'esercizio dell'attività professionale anche fuori dei limiti territoriali regionali» (comma 3).

Dunque, dalla lettura del decreto in esame si evince come siano riservati alla competenza esclusiva dello Stato sia l'individuazione e la definizione delle professioni sia la fissazione dei requisiti e dei titoli necessari per il loro esercizio, oltreché la determinazione dei «livelli minimi uniformi di preparazione».

Con particolare riferimento all'oggetto del presente ricorso, è poi d'uopo rammentare che la competenza legislativa — esclusiva — statale in materia di determinazione dei requisiti professionali del personale operante a bordo dei mezzi di soccorso — e, quindi, e ancor prima, alla individuazione e definizione delle relative qualifiche professionali — era già a chiare lettere affermata dal decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992, recante «Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza», il quale individua le condizioni per assicurare le attività di emergenza sanitaria in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Il decreto del Presidente della Repubblica in questione, all'art. 5, intitolato «Disciplina delle attività», prevede infatti espressamente che «L'attività di soccorso sanitario costituisce competenza esclusiva del Servizio sanitario nazionale. Il Governo determina gli standard tipologici e di dotazione dei mezzi di soccorso ed i requisiti professionali del personale di bordo, di intesa con la Conferenza Stato - regioni» (comma 2).

Precisando poi che, ai fini dell'attività di soccorso sanitario, «le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono avvalersi del concorso di enti e di associazioni pubbliche e private, in possesso dell'apposita autorizzazione sanitaria, sulla base di uno schema di convenzione definito dalla Conferenza Stato - regioni, su proposta del Ministro della sanità» (comma 3).

Anche in base a tali disposizioni è stato sancito, nella seduta del 22 maggio 2003 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'Accordo raggiunto tra il Ministro della salute, i Presidenti delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante le «Le linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza».

Detto Accordo conferma la competenza esclusiva dello Stato in materia di individuazione e definizione delle qualifiche professionali del personale operante a qualunque titolo nel sistema dell'emergenza/urgenza, nonché di fissazione dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle relative attività, riconducendo alla competenza regionale i (soli) programmi di formazione e aggiornamento del personale, nonché la relativa certificazione, ed individuando a tal fine: *a)* i principi generali; *b)* i destinatari dei percorsi formativi; e *c)* la definizione dei percorsi formativi medesimi, i quali, tra l'altro, devono essere uniformi, «prescindendo dall'appartenenza al Servizio sanitario nazionale e/o ad enti, associazioni di volontariato».

L'Accordo, quindi, non autorizza le regioni ad introdurre nell'ordinamento giuridico nuove figure professionali, non previste — o non ancora previste —, come appunto quella dell'autista «con attestato di soccorritore», da una legge statale, né, tantomeno, ad articolare tale figura professionale di nuova creazione nei due profili di autista soccorritore di «livello avanzato» e di autista soccorritore di «livello base», ciascuno abilitato all'esercizio di una distinta «attività di trasporto sanitario di soccorso».

Tale competenza, infatti, è riservata, dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, allo Stato, il quale non è ancora intervenuto, a livello normativo, istituendo la nuova professione di «autista soccorritore» né con riguardo al personale del Servizio sanitario nazionale né con riguardo ai dipendenti di enti e associazioni pubbliche o private autorizzate all'esercizio dell'attività di soccorso sanitario.

Ciò si evince, anzitutto, dal Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto sanità, triennio 2016-2018, il quale, all'art. 12, rubricato «Commissione paritetica per la revisione del sistema di classificazione professionale», precisa come

«1. Le parti concordano sull'opportunità di avviare il processo di innovazione del sistema di classificazione professionale del personale del Servizio sanitario nazionale individuando le soluzioni più idonee a garantire l'ottimale bilanciamento delle esigenze organizzative e funzionali delle aziende ed enti sanitari con quelle di riconoscimento e valorizzazione della professionalità dei dipendenti [...].

3. Le parti convengono sull'opportunità di prevedere una fase istruttoria che consenta di acquisire ed elaborare tutti gli elementi di conoscenza sull'attuale sistema di classificazione professionale, nonché di verificare le possi-



bilità di una sua evoluzione e convergenza in linea con le finalità indicate al comma 1, nella prospettiva di pervenire ad un modello maggiormente idoneo a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi.

4. Per realizzare la fase istruttoria di cui al comma 3, in coerenza con le finalità indicate, è istituita presso l'Aran, entro trenta giorni dalla sottoscrizione del presente CCNL, con la partecipazione di rappresentanti designati dal comitato di settore, una specifica commissione paritetica tra Aran e Parti firmatarie, alla quale sono affidati, in particolare, i seguenti compiti:

[...]

g) individuazione di eventuali nuovi profili non sanitari (ad esempio: autisti soccorritori)» (enfasi aggiunta).

Inoltre, l'attuale assenza di un riconoscimento normativo, a livello statale, del profilo professionale di «autista soccorritore» è definitivamente confermata dalla presentazione, in data 6 marzo 2019, del disegno di legge, atto Senato n. 1127, diretto proprio a «definire il profilo professionale di autista soccorritore, regolamentandone le condizioni di accesso e le modalità di formazione, il ruolo e i reciproci rapporti all'interno dei vari ambiti organizzativi nel cui ambito si colloca tale figura che nell'esercizio delle sue funzioni interagisce con medici e infermieri».

Da tanto consegue che, disciplinando compiti e competenze di una figura professionale non ancora prevista dal legislatore statale, la Regione Toscana ha invaso le competenze legislative riservate allo Stato dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, così come ripetutamente affermato in casi analoghi anche da codesta Ecc.ma Corte.

E invero, la giurisprudenza costituzionale è consolidata nell'affermare che «non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale e, in particolare, alla Giunta regionale. Infatti, la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, recante norme in tema di ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131). Le disposizioni impugnate sono incorse in tutti questi profili di invasione della competenza statale in materia di professioni prevista dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione e, pertanto, vanno dichiarate costituzionalmente illegittime» (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 230/2011; nonché, nello stesso senso, sentenze n. 98/2013, n. 138/2009, n. 93/2008, n. 300/2007, n. 153/2006 e n. 40/2006).

Del resto, proprio in applicazione di tale consolidato principio di diritto, codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato, in passato, l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che istituiva la figura professionale dell'autista soccorritore, disciplinando il percorso di formazione diretto al conseguimento del relativo attestato di qualifica, nonché le specifiche attività e competenze.

Ed invero, nella sentenza n. 300/2010, codesta Ecc.ma Corte è giunta a tale conclusione sottolineando come l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando, per contro, nella competenza delle regioni la sola disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale. Il legislatore regionale non ha, dunque, il potere di istituire nuove figure professionali né, tanto meno, di attribuire loro funzioni riconducibili direttamente allo svolgimento di professioni sanitarie in quanto l'art. 1 della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie, infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali) riconosce come professioni sanitarie, infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione solo quelle previste dalla legge 10 agosto 2001, n. 251, i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione.

Pertanto, anche alla luce della citata giurisprudenza costituzionale, non può che addivenirsi alla declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni impugnate.

Esse, infatti, lungi dal disciplinare semplicemente le modalità organizzative e i programmi dei percorsi formativi dei soccorritori, individuano — o, quantomeno, presuppongono — un profilo professionale nuovo, non ancora istituito e disciplinato dal legislatore statale, del quale specificano attività e competenze, al cui esercizio contestualmente abilitano.

A ciò aggiungasi che le disposizioni di cui all'art. 4, comma 2, lettera a), comma 3, lettera a), e all'art. 2, comma 2, facendo riferimento alla figura dell'autista soccorritore che abbia un livello di formazione «avanzato» debitamente attestato, non risultano neppure in linea con il menzionato Accordo del 2003 il quale, diversamente, alla lettera c), punto 1, prevede un «livello di formazione di base specifica» e, alla lettera c), punto 2, prevede un «livello di formazione permanente e aggiornamento» per i soccorritori che già operano nel sistema dell'emergenza-urgenza sanitaria.



In altri termini, le previsioni dell'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003, nel disciplinare i diversi livelli di formazione in ragione delle attività demandate a ciascuna figura professionale, non prevedono — quantomeno per il personale non sanitario — un livello di formazione «avanzato».

Pertanto, le disposizioni censurate nella parte in cui individuano un siffatto livello di formazione comportano *de facto* il riconoscimento di un titolo abilitante, la cui definizione — per il suo carattere necessariamente unitario su tutto il territorio nazionale — non può che essere riservata alla legge dello Stato (*cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 153 del 2006 e n. 300 del 2007).

Sulla base delle considerazioni che precedono le norme di cui all'art. 4, comma 1, lettera a), comma 2, lettera a), comma 3, lettera a), comma 4, nonché all'art. 2, comma 2, della legge regionale in rassegna si pongono in evidente contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione e per tale ragione dovranno essere annullate.

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. 4, comma 1, lettera a), comma 2, lettera a), comma 3, lettera a) e comma 4, nonché l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 83/2019.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 5 marzo 2019, della determinazione di impugnare la legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Toscana n. 1 del 10 gennaio 2020.

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

Roma, 6 marzo 2020

p. Il Vice Avvocato generale dello Stato: SALVATORELLI

L'Avvocato dello Stato: FEOLA

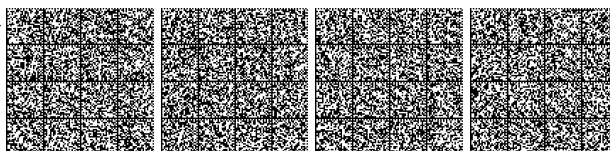
20C00103

N. 39

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 aprile 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Modifiche della legge regionale n. 10 del 2011 recante norme sull'attività edilizia - Previsione che è consentito il recupero ai fini residenziali dei sottotetti esistenti alla data del 31 dicembre 2019 - Condizioni - Abrogazione delle parole "per i fabbricati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge" - Possibilità del recupero anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Modifiche delle leggi regionali n. 16 del 2009 e n. 49 del 2012 - Rimborso degli oneri di urbanizzazione - Prevista copertura nell'ambito delle risorse stanziato sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 della Missione 1, Programma 04, Titolo 1.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Previsione che, nelle more dell'approvazione dei bilanci degli enti ed organismi strumentali, si applichi l'esercizio provvisorio.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Interventi in materia di polizia locale - Attuazione - Previsto rifinanziamento della medesima, per gli anni 2020, 2021 e 2022, per euro 80.000,00 per ciascuna annualità - Allocazione delle relative risorse nel Titolo 1, Missione 03, Programma 01 su un capitolo di nuova istituzione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Approvazione dei rendiconti degli enti ed organismi strumentali - Previsioni sulla predisposizione, approvazione e termine di invio nonché sulle conseguenze derivanti da eventuali inadempimenti.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Fondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei "Paesi Dipinti" e "Paese Affrescato"- Prevista costituzione di un fondo straordinario per gli anni 2020 di euro 50.000,00, 2021 di euro 50.000,00 e 2022 di euro 50.000,00 per sostenere finanziariamente le manifestazioni e gli eventi culturali laboratoristi - Copertura finanziaria degli oneri con apposito stanziamento nello stato di previsione della spesa per gli anni 2020, 2021, 2022 nel Titolo 01, Missione 05, Programma 02, su apposito capitolo di nuova istituzione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Prevista possibilità di beneficiare dei finanziamenti relativi agli interventi previsti dalla normativa, per le associazioni operanti nel territorio regionale e attive da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo iscritte nel registro regionale - Istituzione presso la Giunta regionale della Consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo di cui fanno parte, tra gli altri, due rappresentanti delle associazioni su menzionate.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Abruzzo - Legge di stabilità regionale 2020 - Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori - Prevista esclusione dai benefici abitativi e di sostegno economico per i soggetti condannati con sentenza passata in giudicato per reati contro la persona.

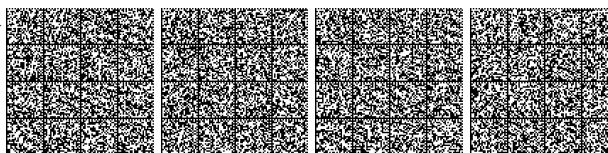
- Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3 ("Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)"), artt. 10, commi 1, lettere *a*), *b*) e *c*), 3 e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25 [, comma 4]; 40, commi 5, lettera *d*), e 6, lettera *e*); e 42, comma 4.

Ricorso *ex art.* 127 della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'avvocatura generale dello Stato (Codice fiscale n. 80224030587 fax: 0696514000, pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 10 comma 1 lett. *a*), *b*) e *c*), comma 3 e comma 4, 18 comma 2, 19, 22 comma 1, 25, 40 comma 5 lett. *d*) e comma 6 lett. *e*), 42 comma 4 della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3 pubblicata nel B.U.R. n. 10 del 31 gennaio 2020 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)».

PREMESSA

Sul B.U.R. Abruzzo del 31 gennaio 2020, n. 10 è stata pubblicata la legge Regionale 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)».

La legge regionale presenta numerosi e diversi profili di contrasto con la Costituzione, si propone, pertanto, questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti



MOTIVI

1) *Illegittimità costituzione dell'art. 10 comma 1 lettere a), b) e c) per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.*

L'art. 10, rubricato «Modifica di disposizioni legislative regionali in materia urbanistica», al comma 1, lettere a), b) e c), recita testualmente:

«1. All'art. 1 della legge regionale 18 aprile 2011, n. 10 recante «Norme sull'attività edilizia nella Regione Abruzzo» sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1, le parole «di entrata in vigore della presente legge» sono sostituite con le seguenti «del 31 dicembre 2019»,

b) al comma 3, le parole «per i fabbricati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge» sono abrogate;

c) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. Il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data di cui al comma 1 è consentito anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti. «;»

Per agevolare la lettura delle disposizioni della legge regionale n. 10 del 2011, come modificate dal richiamato articolo della legge regionale in esame, si riporta il testo recante evidenza delle modifiche stesse:

«Art. 1. (*Recupero ai fini residenziali dei sottotetti esistenti*).— 1. La Regione Abruzzo promuove il recupero ai fini residenziali dei sottotetti con l'obiettivo di razionalizzare e contenere il consumo del territorio. È consentito il recupero ai fini residenziali dei sottotetti esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge del 31 dicembre 2019 previo rilascio del titolo edilizio abitativo.

2. Si definisce sottotetto il volume sovrastante l'ultimo piano dell'edificio, o di parti di esso, ricompreso nella sagoma di copertura.

3. Il recupero ai fini residenziali dei sottotetti è consentito per i fabbricati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge alle seguenti condizioni:

Omissis.

4-bis. Il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data di cui al comma 1 è consentito anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti.

Omissis ».

Le modifiche introdotte all'art. 1 della legge regionale n. 10 del 2011, non sono in linea con le indicazioni offerte da codesta ecc.ma Corte costituzionale per scrutinare, attraverso il parametro offerto dall'art. 3 Cost., la legittimità delle norme dotate di efficacia retroattiva.

Attraverso l'intervento modificativo, si impone una portata derogatoria (ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti) alle disposizioni previste dalla legge regionale n. 10 del 2011 che viene, di fatto, estesa, con valenza retroattiva, a sottotetti esistenti alla data del 31 dicembre 2019 (e non più limitata a quelli esistenti alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 10/2011).

Atteso che le previsioni regionali sono caratterizzate da un indubbio carattere innovativo, con efficacia retroattiva, esse potrebbero rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore, con l'ulteriore conseguenza di consentire la regolarizzazione ex post di opere che — al momento della loro realizzazione — erano in contrasto con detti limiti e prescrizioni di riferimento, dando corpo a un intervento che esula dalle competenze regionali e risulta pertanto illegittimo.

Si osserva al proposito che nella sentenza n. 73 del 2017, codesta Corte costituzionale ha ribadito che:

«4.3.1. Al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza n. 170 del 2013, che riassume sul tema le costanti indicazioni di principio espresse dalla Corte).

Questa Corte ha, pertanto, individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto



nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)».

Nella citata sentenza n. 73 del 2017, codesta Corte ha, altresì, affermato che «Anche a voler ritenere che, nella specie, le disposizioni impugnate possano trovare una loro giustificazione nell'esigenza della Regione di assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, siffatta finalità deve ritenersi recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica (sentenza n. 209 del 2010). Del resto, pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impugnate sui rapporti interpretati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte.».

In ogni caso, va ricordato che, nella sentenza n. 89 del 2019, la Corte costituzionale ha affermato che «...possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impugnate» (*ex multis*, sentenza n. 103 del 2018, punto 4.1. del considerato in diritto).

Nel giudizio in via principale possono dunque essere dedotte «anche le lesioni in ipotesi derivanti, da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate» (sentenza n. 270 del 2017, punto 4.2. del Considerato in diritto).».

La richiamata disposizione della legge regionale in questione travalica i limiti individuati dalla giurisprudenza della Corte richiamata, violando l'art. 3 della Costituzione, infatti, il riconoscimento, *ex post*, della legittimità di comportamenti vietati al momento della loro realizzazione, pone a rischio il valore della certezza del diritto e, nei rapporti interpretati, sacrifica, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte.

A ciò si aggiunga che è presente, nell'ordinamento regionale, una ulteriore legge regionale (la legge n. 40 del 2017) che contiene misure derogatorie in relazione a finalità analoghe a quelle della legge regionale n. 10 del 2011.

Tale legge regionale n. 40 del 2017 è stata, da ultimo, modificata dall'art. 1 comma 155 lettere a) e b), della legge regionale n. 1 del 2020.

In relazione a tali articoli, a seguito del contraddittorio svolto, la Regione Abruzzo ha assunto l'impegno ad intervenire, modificandole, le disposizioni censurate.

A seguito di tale impegno, per la legge regionale n. 1 del 2020, esaminata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 5 marzo 2020, è stata deliberata la non impugnativa.

La coesistenza di disposizioni regionali dal contenuto sostanzialmente simile, potrebbe poi determinare ambiguità circa le disposizioni applicabili in concreto e risultare foriera di dubbi interpretativi, nonché essere foriera di problemi applicativi per le amministrazioni comunali le quali potrebbero in realtà non trovarsi nelle condizioni di verificare effettivamente, caso per caso, e, pertanto, distinguere ciò che è stato realizzato (o proseguito, o completato) in base alla legge regionale n. 10 del 2011 e in base alla legge regionale n. 40 del 2017.

Ciò, in contrasto oltre che con il principio di ragionevolezza anche con il principio di buon andamento dell'attività amministrativa, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

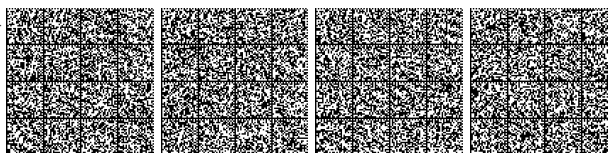
2) *Illegittimità costituzione dell'art. 10 comma 1 lettere a), b) e c), anche per violazione dell'art. 117 comma 2 lettera s) della Costituzione in riferimento agli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

Le disposizioni in esame risultano, poi, anche incompatibili con la disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e quindi con la potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Per quanto riguarda i beni paesaggistici, la disciplina regionale incentiva in maniera generalizzata gli interventi di recupero dei sottotetti, includendo nel proprio ambito applicativo anche quelli realizzati dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2011, e consentendo persino di derogare indiscriminatamente alla disciplina urbanistica.

Tra gli immobili oggetto delle disposizioni in esame rientrano anche quelli sottoposti a tutela paesaggistica.

E ciò al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.



Soltanto a quest'ultimo strumento (piano paesaggistico), elaborato d'intesa tra Stato e Regione, spetta infatti di stabilire, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

Quanto ai beni culturali, si osserva che la disciplina regionale non prevede alcuna espressa clausola di salvezza in favore del relativo regime di tutela riservato alla legislazione statale (previsto dalla Parte II del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), ma si limita a richiamare — peraltro in termini generici — il «rispetto dei vincoli imposti all'edificio» esclusivamente quanto all'apertura di porte, finestre e lucernai, e non anche con riferimento alle altre possibili modalità di intervento sul bene tutelato.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 10 commi 3 e 4, laddove viene indicato il capitolo di spesa 11825 della Missione I, Programma 4, Titolo 1, indicato ai commi 3 e 4 come fonte di copertura per gli oneri ivi rappresentati per violazione dell'art. 81 comma 3 della Costituzione.*

L'art. 10 ai commi 3 e 4 indica il capitolo di spesa 11825 della Missione I, Programma 4, Titolo 1, come fonte di copertura per gli oneri ivi rappresentati.

In particolare, il comma 3 del citato art. 10 prevede:

«Alla legge regionale 19 agosto 2009, n. 16 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio) sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 3 dell'art. 7 è sostituito dal seguente:

«3. Nell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziare sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 — Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato «Rimborso oneri di urbanizzazione.»;

Omissis.

Il comma 4 invece prevede:

4. L'art 10-bis della legge regionale 15 ottobre 2012, n. 49 (Norme per l'attuazione dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e modifica dell'art. 85 della legge regionale 15/2004 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)) è sostituito dal seguente:

«Art. 10-bis (Oneri di urbanizzazione) *Omissis.* — 6. Nell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziare sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 — Missione 1, Programma 04, Titolo 1 — denominato «Rimborso oneri di urbanizzazione.»

Dal documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione deliberato con D.G.R. 86/2020 del 16 febbraio 2020 che si allega (facilmente rinvenibile sul sito della Regione Abruzzo al seguente indirizzo <http://www.regione.abruzzo.it/content/bilanci-preventivi-e-documenti-di-programmazione>) emerge che il capitolo in esame riporta uno stanziamento pari a 0. La disposizione in esame, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Per comodità si riproduce il suddetto documento nella parte che qui interessa

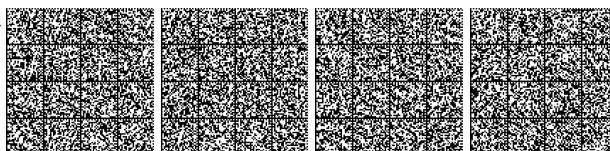


REGIONE ABRUZZO
(Esercizio 2020)

Documento Tecnico di Accompagnamento Bilancio di Previsione

SPESA

Missione - Programma - Titolo - Macroaggregato - Capitolo/Articolo					RESIDUI PRESUNTI AL TERMINE DEL 2019	PREV. DEF. DELL'ANNO 2019	PREVISIONI DI BILANCIO			
Miss. Prg. TR. MAgg.	Cap/Art.	Denominazione		COMPETENZA di cui Fondo di cui già impegn.			PLUR. 2021 di cui Fondo di cui già impegn.	PLUR. 2022 di cui Fondo di cui già impegn.		
01	04	1	04	11825	0,00	1.158,84	CASSA	0,00	0,00	0,00
								0,00	0,00	0,00
								0,00	0,00	0,00
								0,00	0,00	0,00
								0,00	0,00	0,00



3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 18 comma 2, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione con riferimento al decreto legislativo n. 118 del 2011.*

La disposizione in esame, prevede:

«1. I bilanci di previsione degli enti, delle agenzie e degli altri organismi dipendenti dalla Regione sono approvati annualmente dalla Giunta, previa parere favorevole del Dipartimento competente.

2. Nelle more dell'approvazione di cui al comma 1 si applica l'esercizio provvisorio.

3. I provvedimenti di cui al comma 1 sono inviati, a titolo informativo, alla Commissione di Vigilanza del Consiglio regionale».

Nel rilevare, in primo luogo, che la norma dovrebbe essere coerente con la legge istitutiva degli enti ed organismi strumentali in relazione all'individuazione dell'organo decisionale definitivo, si sottolinea che al comma 2 essa autorizza e disciplina l'esercizio provvisorio degli organismi ed enti strumentali della regione.

Si tratta, però, di materia disciplinata dall'art. 43 del decreto legislativo n. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

Poiché la regione non ha potestà legislativa in materia contabile è evidente il contrasto con il decreto legislativo n. 118 del 2011 e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 19, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione con riferimento al decreto legislativo n. 118 del 2011.*

La norma in esame disciplina i termini per l'approvazione dei rendiconti degli enti ed organismi strumentali.

In particolare, essa prevede:

«1. Al fine di assicurare la tempestiva predisposizione del rendiconto della gestione della Regione Abruzzo, gli organismi strumentali e gli enti di cui al decreto legislativo n. 118/2011, approvano il rendiconto annuale entro il 10 marzo di ciascun esercizio ed entro i successivi cinque giorni lo trasmettono al Dipartimento competente della Giunta, corredato di tutti gli allegati di legge e del parere dell'organo di revisione. Il Dipartimento, previa istruttoria conclusa con parere favorevole, li invia al Servizio Bilancio entro e non oltre il 30 marzo di ogni anno.

2. In caso di mancata approvazione del rendiconto nei termini e modalità di cui al comma 1, il Presidente della Giunta nomina un commissario *ad acta* per la predisposizione, approvazione e trasmissione dello stesso. Il mancato invio del rendiconto nei termini di cui al comma 1 determina la sospensione del trasferimento di risorse da parte della Regione a qualsiasi titolo e l'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale, sotto qualsiasi forma, fino alla sua definitiva acquisizione.

3. La mancata approvazione del rendiconto nei termini di cui al comma 1 per due anni consecutivi comporta la riduzione del 30% della retribuzione di risultato ai direttori e dirigenti degli enti medesimi. Gli organismi strumentali e gli enti adeguano i propri regolamenti per la valutazione del personale nei termini suddetti entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

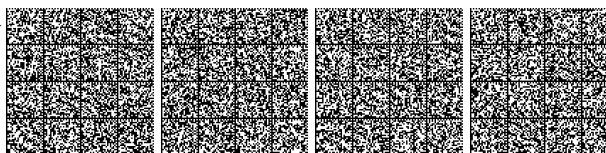
4. I rendiconti di cui al comma 1 sono allegati al Rendiconto generale delle Regione e sono presentati al Consiglio regionale che li approva con legge unitamente al medesimo Rendiconto generale.

5. Nel caso di mancato rispetto dei termini di trasmissione di cui al comma 1, i rendiconti degli enti ed organismi strumentali sono approvati con separate provvedimento legislativo».

Al riguardo, si rappresenta che la Regione, con riferimento agli organismi strumentali, ha soltanto la facoltà di dare indicazioni sul termine di invio dei rendiconti - il cui termine di approvazione è previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 - che sia compatibile con il termine di approvazione del rendiconto regionale, come previsto anche dal Principio contabile applicato della programmazione di bilancio — Allegato 4/I del decreto legislativo n. 118/2011.

Per quanto riguarda l'approvazione dei rendiconti degli enti strumentali, la Regione, avendo la necessità di acquisirne i rendiconti solo al fine di redigere il bilancio consolidato regionale — che deve essere approvato entro il 30 settembre dell'esercizio successivo a quello di riferimento, secondo quanto previsto dall'art. 18 del decreto legislativo n. 118/2011 — non ha potestà legislativa in materia.

Pertanto, è evidente il contrasto con il decreto legislativo n. 118/2011 e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.





REGIONE ABRUZZO
(Esercizio 2020)

Documento Tecnico di Accompagnamento Bilancio di Previsione

SPESA

Missioni - Programma - Titolo - Macroaggregato - Capolo/Articolo			RESIDUI PRESUNTI AL TERMINE DEL 2019	PREV. DEF. DELL'ANNO 2019	PREVISIONI DI BILANCIO		
Miss. Prp. Tit. MAgg.	Cap./Art.	Denominazione			COMPETENZA di cui fondo di cui già impegn. CASSA	PLUR. 2021 di cui fondo di cui già impegn.	PLUR. 2022 di cui fondo di cui già impegn.

OMISSIS

05	02	1	04	62670	1	FONDO REGIONALE PER LA PROMOZIONE DEL PATRIMONIO ARTISTICO DEI PAESI DIPINTI E PAESE AFFRESCATO	0,00	0,00	50.000,00	0,00	0,00
									0,00	0,00	0,00
									50.000,00		

Pertanto, si rileva una violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

7) *Illegittimità dell'art. 40, comma 5 lettera d) e comma 6 lett e), per violazione dell'articoli 3 della Costituzione e 2 e 118 della Costituzione.*

L'art. 40, rubricato «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del *cyber bullismo*», al comma 5 lettera d) prevede:

«5. Possono beneficiare dei finanziamenti relativi agli interventi di cui al comma 3: *omissis*.

d) associazioni operanti nel territorio regionale e attive da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo iscritte nel registro regionale di cui alla legge regionale 1° marzo 2012, n. 11 (Disciplina delle Associazioni di Promozione Sociale)».

Al medesimo articolo, ma al comma 6 lettera e)(1) la norma regionale restringe la presenza nella consulta regionale sul bullismo e sul *cyberbullismo* di due rappresentanti espressione esclusivamente delle associazioni di cui alla precedentemente citata lettera d) del comma 5.

In primo luogo si osserva che la legge regionale include, tra i soggetti che operano sul terreno della prevenzione e del contrasto ai fenomeni di bullismo e *cyberbullismo* e che possono accedere ai finanziamenti pubblici, solamente le associazioni di promozione sociale, negando tale possibilità ad altri enti operanti sul territorio regionale e nei medesimi ambiti nonché ugualmente iscritti in Registri gestiti da pubbliche amministrazioni, quali ad esempio i soggetti anche a carattere associativo aventi qualifica di Onlus e le Organizzazioni di volontariato. La recente riforma della disciplina degli enti del terzo settore ha previsto (art. 5, comma 1, lettera 1, decreto legislativo n. 117/2017) che tra le attività di interesse generale, che possono essere svolte da tutti gli enti del terzo settore, sia ricompresa la «formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa».

La legge regionale, invece, limita l'accesso ai contributi ai soli enti costituiti in forma di associazione di promozione sociale, realizzando quindi una discriminazione tra soggetti aventi differente assetto organizzativo o qualificazione ma operanti nel medesimo settore o che svolgono le medesime attività di cd. «interesse generale».

In secondo luogo la citata legge regionale effettua una seconda discriminazione, consentendo la partecipazione ai bandi di finanziamento non a tutte le associazioni di promozione sociale operanti sul territorio della regione Abruzzo, ma solo a quelle iscritte nel registro regionale, escludendo quindi le eventuali associazioni di promozione sociali iscritte (in qualità di articolazioni territoriali o circoli affiliati di associazioni a carattere nazionale, ai sensi della legge n. 383/2000 e del decreto ministeriale n. 471/2001) al Registro nazionale delle Associazioni di promozione sociale.

Infatti, l'art. 7 legge n. 383/2000, commi 3 e 4, dispone che, all'iscrizione nel Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale a carattere nazionale, si accompagni, alle condizioni e con le procedure di cui al citato decreto ministeriale n. 471/2001, «l'iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati, mantenendo a tali soggetti i benefici connessi alla iscrizione nei registri di cui al comma 4», ovvero quelli iscritti nei corrispondenti registri delle regioni e province autonome.

(1) La norma testualmente dispone: «6. Presso la Giunta regionale è istituita la Consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo, di seguito Consulta, di cui fanno parte: *omissis* e) due rappresentanti delle associazioni di cui alla lettera d) del comma 5; ».



Inoltre l'art. 8, comma 4 della medesima legge ribadisce che l'iscrizione nei registri (sia nazionale che regionali/provinciali) è condizione necessaria «per stipulare le convenzioni e per usufruire dei benefici previsti dalla presente legge e dalle leggi regionali e provinciali di cui al comma 2», ponendo quindi l'iscrizione al Registro nazionale e quella ai registri regionali sul medesimo piano ai fini dell'acquisizione dei benefici.

Con riferimento al codice del terzo settore (decreto legislativo n. 117/2017), l'art. 101, comma 3, prevede infine che in via transitoria, nelle more dell'operatività del registro unico del terzo settore, il requisito dell'iscrizione ad esso si intenda soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore.

Il comma 5 dell'art. 40 risulta, pertanto, per le ragioni sopra citate, discriminatorio sotto il profilo degli interventi e del loro finanziamento. Analoga portata discriminatoria è recata, sotto il profilo del mancato coinvolgimento nelle attività di programmazione e progettazione degli interventi dal successivo comma 6 del medesimo articolo, che ugualmente limita la partecipazione alla Consulta regionale sul bullismo e sul *cyberbullismo* agli enti iscritti nel solo registro regionale dell'associazionismo di promozione sociale.

Fermo restando quanto previsto dalle già citate disposizioni nazionali circa l'analogo valore dei registri regionali rispetto a quello nazionale delle associazioni di promozione sociale, l'incongruenza è ancora più rilevante con riferimento alle disposizioni recate dal Codice del Terzo settore.

In particolare l'art. 55 del suddetto codice (rubricato «Coinvolgimento degli enti del Terzo settore») prevede che «in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, ... le amministrazioni pubbliche ... nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'art. 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore», attraverso le varie forme ivi previste e comunque nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

Dal tenore della norma si evince l'irrelevanza, ai fini del coinvolgimento degli Enti, ferma restando la necessità di iscrizione nel RUNTS o, in via transitoria, in uno dei registri di settore, dell'assetto organizzativo, che ciascun ente sceglie nella propria autonomia, ai sensi dell'art. 118, ultimo comma della Costituzione.

Conseguentemente, si ritiene che la formulazione utilizzata nelle due disposizioni citate dalla legge regionale in esame leda i principi costituzionali di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3 della Costituzione e di autonomia delle formazioni sociali e sussidiarietà degli enti del terzo settore, di cui agli articoli 2 e 118, ultimo comma della Costituzione.

8) *Illegittimità dell'art. 42 comma 4, per violazione dell'art. 3 Costituzione.*

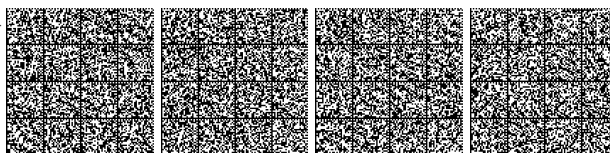
L'art. 42 rubricato «Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio, in particolare con figli minori», dopo aver prospettato una serie di interventi «a favore dei coniugi separati o divorziati che si trovino in condizioni di disagio sociale ed economico» dispone, al comma 4:

«Sono esclusi dai benefici abitativi e di sostegno economico, rispetto ai principi previsti dal presente articolo, i soggetti condannati con sentenza passata in giudicato per reati contro la persona, tra cui gli atti persecutori di cui al decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori) convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nonché per i delitti di cui agli articoli 570, 570-bis e 572 del codice penale».

Tale previsione, che accomuna in maniera indifferenziata l'intero novero dei reati contro la persona, appare — invero — estremamente generica, dal momento che finisce per riservare il medesimo trattamento giuridico a fattispecie di reato eterogenee, che il legislatore nazionale ha inteso caratterizzare e graduare, prevedendo anche rilevanti differenze di pena.

L'effetto della norma in questione sarebbe, infatti, quello di assimilare reati di grande allarme sociale ad altri di gran lunga più tenui, che, per di più, possono essere maturati in contesti diversi dall'ambito familiare: l'omicidio aggravato di cui all'art. 576 codice penale (punito con l'ergastolo) a titolo di esempio — al reato di diffamazione contemplato dall'art. 595 codice penale (punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a milletrecentadue euro); la riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù dell'art. 600 codice penale (reclusione da otto a vent'anni) alla violazione, sottrazione e soppressione della corrispondenza dell'art. 612 (che prevede la reclusione fino a un anno o la multa da trenta euro a cinquecentosedici euro).

È di prima evidenza come l'esclusione di potenziali fruitori dai benefici in questione, operata in maniera tanto indifferenziata e sulla base di generici criteri che non tengono in dovuto conto l'effettiva pena irrogata, leda i principi di uguaglianza e di ragionevolezza espressi dall'art. 3 della Carta costituzionale italiana, ai sensi dei quali una legge deve regolare in maniera eguale situazioni eguali, ma trattare in maniera diversa situazioni difformi.



P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 10, comma 1, lett. a), b) e c), comma 3 e comma 4, 18 comma 2, 19, 22 comma 1, 25, 40 comma 5 lett. d) e comma 6 lett. e), 42 comma 4 della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3 e conseguentemente annullarli per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 16 marzo 2020.
2. Decreto Giunta Regionale n. 86/2020 e relativi allegato documento tecnico di accompagnamento bilancio di previsione.

Il bilancio di previsione della Regione Abruzzo è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 11 speciale del 31 gennaio 2020.

Roma, 26 marzo 2020

L'Avvocato dello Stato: FIORENTINO

L'Avvocato dello Stato: GALLUZZO

20C00104

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-018) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

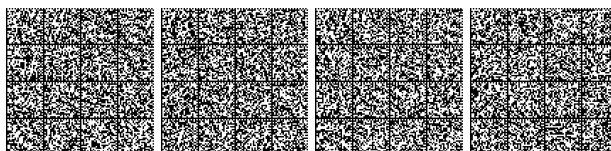
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

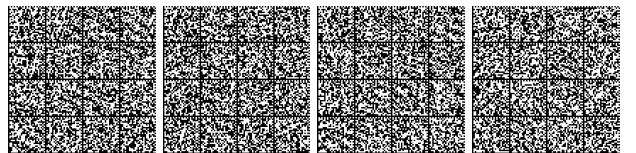
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 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.

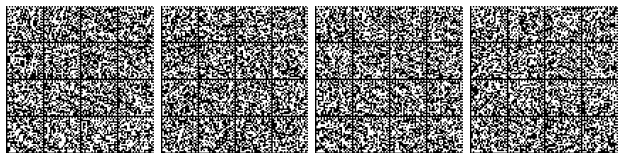
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

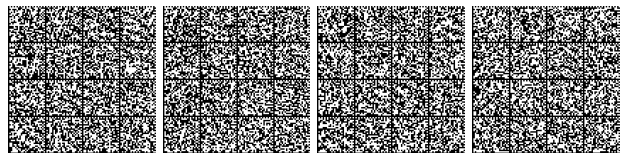
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 9,00

