

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 24

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

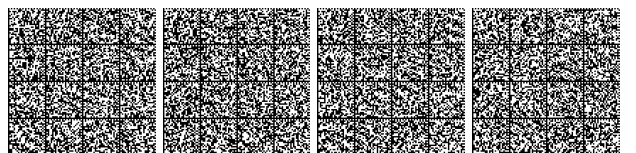
Roma - Mercoledì, 10 giugno 2020

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. **106.** Sentenza 8 aprile - 5 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Prescrizioni relative alle distanze minime degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Autorizzazione unica agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Proroga del termine per la presentazione della documentazione prevista dal piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento, nonché della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW - Esclusione dal computo ai fini del raggiungimento dei limiti massimi installabili - Condizioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Limiti massimi temporanei all'aumento della produzione di energia per le singole fonti rinnovabili - Violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Strutture socio-sanitarie - Prosecuzione, nelle more del perfezionamento dell'*iter* procedurale in materia di autorizzazione, dei contratti in corso con i gestori delle Strutture socio-sanitarie e dei Servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari, già in possesso di autorizzazione - Conseguente esonero dall'accreditamento istituzionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Inammissibilità della questione - Perdurante obbligo del legislatore regionale di adottare tempestivamente una disciplina organica dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali.

– Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4, artt. 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3 [il primo sostitutivo del comma 2 e il secondo aggiuntivo del comma 7 nell'art. 11 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8], e 27.

– Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera *s*), e terzo; Direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996.

Pag. 1



N. 107. Ordinanza 26 febbraio - 5 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Figure professionali omogenee - Disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche - Assunzioni autorizzate con decreto ministeriale - Reclutamento semplificato - Utilizzazione e proroga delle graduatorie a regime - Condizioni - Ricorso della Regione Toscana - Successiva rinuncia - Estinzione dei processi.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 300, 361, 362, 364 e 365; decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 14-ter.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma, e 120..... Pag. 13

N. 108. Ordinanza 6 maggio - 5 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione di immobili urbani - Norme della Regione Siciliana - Canoni di locazione passiva dovuti dalle amministrazioni regionali - Riduzione mediante inserimento automatico di clausole nei contratti - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio di ragionevolezza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9, art. 27.
- Costituzione, artt. 3, 97, e 117, secondo comma, lettera l)..... Pag. 15

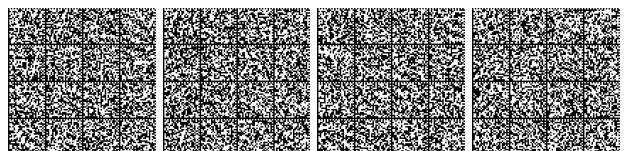
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 49. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 maggio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Formazione professionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Requisiti per l'accesso ai contratti aggiuntivi regionali per medici abilitati all'esercizio della professione utilmente collocati nella graduatoria di cui all'art. 36, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 368 del 1999 - Residenza in Sardegna per almeno dieci anni, anche non continuativi, nel ventennio precedente alla data di scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso di ammissione alla scuola di specializzazione.

Sanità pubblica - Formazione professionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Obblighi dei medici assegnatari di un contratto aggiuntivo regionale - Prestazione della propria attività lavorativa per cinque anni dal conseguimento del diploma di specializzazione, nelle strutture e negli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) ovvero presso le università regionali.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 6 marzo 2020, n. 6 (Norme in materia di contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), artt. 4, comma 1, lettera a), e 5, comma 1, lettera c)..... Pag. 19



- N. **60.** Ordinanza del Giudice di pace di Genova del 22 novembre 2019
Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Sostituzione della pena detentiva e pecuniaria con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000 - Riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida in caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità - Inapplicabilità della riduzione a metà della sanzione accessoria in relazione all'ipotesi di cui all'art. 186, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 285 del 1992.
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 186, comma 9-bis, aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera d), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale)..... Pag. 23
- N. **61.** Ordinanza del Tribunale di Roma del 3 gennaio 2020
Lavoro e occupazione - Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Tutela per ipotesi specificate di vizi formali e procedurali del licenziamento - Meccanismo di determinazione dell'indennità spettante al lavoratore.
- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 4. Pag. 26
- N. **62.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Bologna del 13 novembre 2019
Imposte e tasse - Imposta di registro - Applicazione dell'imposta - Interpretazione degli atti - Applicazione dell'imposta secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extra-testuali e dagli atti ad esso collegati.
- D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), art. 20, come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), numeri 1) e 2), 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).
- Imposte e tasse - Imposta di registro - Previsione che l'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 costituisce interpretazione autentica dell'art. 20 del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro (TUR).**
- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 1084. Pag. 32
- N. **63.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Lazio del 20 agosto 2018
Impiego pubblico - Previsione per il personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare), di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera b); decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'art. 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 1, comma 1, lettera a). Pag. 40



N. 83. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Spoleto del 26 maggio 2020

Ordinamento penitenziario - Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19 - Provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19 dei condannati e degli internati per i delitti di cui agli artt. 270, 270-bis, 416-bis del codice penale e 74, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, o per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, o per un delitto commesso con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-sexies del codice penale, nonché dei condannati e degli internati sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975 - Valutazione della permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria - Previsione che proceda alla rivalutazione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena il magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento.

- Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati), art. 2.....



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 106

Sentenza 8 aprile - 5 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Prescrizioni relative alle distanze minime degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Autorizzazione unica agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Proroga del termine per la presentazione della documentazione prevista dal piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento, nonché della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW - Esclusione dal computo ai fini del raggiungimento dei limiti massimi installabili - Condizioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Limiti massimi temporanei all'aumento della produzione di energia per le singole fonti rinnovabili - Violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Strutture socio-sanitarie - Prosecuzione, nelle more del perfezionamento dell'*iter* procedurale in materia di autorizzazione, dei contratti in corso con i gestori delle Strutture socio-sanitarie e dei Servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari, già in possesso di autorizzazione - Conseguente esonero dall'accreditamento istituzionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Inammissibilità della questione - Perdurante obbligo del legislatore regionale di adottare tempestivamente una disciplina organica dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali.

- Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4, artt. 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3 [il primo sostitutivo del comma 2 e il secondo aggiuntivo del comma 7 nell'art. 11 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8], e 27.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo; Direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996.

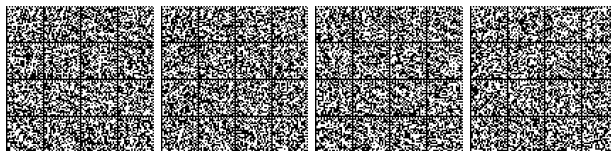
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 degli artt. 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-20 maggio 2019, depositato in cancelleria il 21 maggio 2019, iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito il Giudice relatore Silvana Sciarra, secondo le prescrizioni del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 7 aprile 2020; deliberato nella camera di consiglio dell'8 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13-20 maggio 2019, depositato il 21 maggio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), fra cui gli artt. 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27, in riferimento agli artt. 3, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo della Costituzione.

1.1.- Sono anzitutto impugnati gli artt. 9 e 10 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, nella parte in cui modificano la previgente disciplina (di cui, rispettivamente, al paragrafo 1.2.1.4. dell'Appendice A al Piano di indirizzo energetico ambientale regionale - PIEAR, approvato con legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1, recante «Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - L.R. n. 9/2007», e all'art. 38 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38, recante «Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata») e pongono condizioni relative alla distanza degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade.

Secondo il ricorrente tali norme violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), e al paragrafo 1.2. dell'Allegato al decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti a fonte rinnovabile), che rinvia al successivo paragrafo 17 dell'Allegato 3 delle Linee guida per le modalità di individuazione delle aree non idonee.

Il ricorrente afferma che la disciplina statale dell'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili non tollera eccezioni, proprio perché contiene i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia». Le norme regionali impuginate, nello stabilire in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto, in sede procedimentale, distanze minime non previste dalla legislazione statale, non garantirebbero il rispetto di tali principi fondamentali. In linea con questi ultimi, infatti, - sottolinea la difesa statale - le Regioni possono solo individuare le aree non idonee sulla base di un'apposita istruttoria, da realizzarsi in seno al procedimento amministrativo, in cui - come già più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale - può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela.

Considerato che fra i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale vi è quello, di derivazione comunitaria, della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile, non spetterebbe, pertanto, alla Regione stabilire limiti generali alla realizzazione di tali impianti, specie nella forma delle distanze minime. Queste ultime - ricorda il ricorrente - sono previste dalle Linee guida nazionali di cui al d.m. 10 settembre 2010, all'Allegato 4, solo come possibili misure di mitigazione dell'impatto ambientale e non come condizioni perentorie o prescrizioni generali. Pertanto, la soluzione legislativa adottata dalla Regione Basilicata - che impone in via generale distanze minime per la localizzazione degli impianti, senza istruttoria e senza alcuna valutazione in concreto dei siti - violerebbe i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale e non permetterebbe un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

1.2.- È anche impugnato l'art. 12 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, là dove introduce il comma 1-bis all'art. 3 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili) e dispone una possibile proroga del termine per la presentazione della documentazione prevista dal PIEAR, ai fini dell'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, su istanza dell'interessato e solo quando il ritardo sia dovuto a motivi indipendenti dalla volontà di quest'ultimo, per un periodo massimo di 60 giorni.



Secondo il ricorrente, la norma in esame sarebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 27-*bis*, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Esso stabilisce che, con riferimento al provvedimento autorizzatorio unico regionale, per i progetti assoggettati a valutazione di impatto ambientale (VIA), l'autorità competente può concedere, su richiesta motivata del proponente, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a 180 giorni.

Vi sarebbe, pertanto, un contrasto con l'esigenza di uniformità normativa sul territorio nazionale, in violazione dell'art. 3 Cost., e con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Nello stabilire un ulteriore termine di proroga del procedimento di autorizzazione, la norma regionale ne dilaterrebbe la relativa durata, immotivatamente aggravandolo in modo arbitrario, in conflitto con i canoni di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Sarebbe, inoltre, violata la sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in cui rientra la disciplina della VIA. In riferimento a quest'ultima - precisa la difesa statale - spetta allo Stato fissare, anche in attuazione degli obblighi europei, livelli di tutela dell'ambiente uniforme sull'intero territorio nazionale, che si impongono alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in materie di loro competenza.

Il ricorrente sottolinea che l'intervento regionale previsto dalla legislazione statale deve avvenire nel rispetto delle procedure e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle sedi giurisdizionali.

1.3.- Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 13, comma 1, della medesima legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, là dove, sostituendo il comma 2 dell'art. 11 della legge regionale n. 8 del 2012, pone ulteriori condizioni per l'esclusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW dal computo di quelli che concorrono al raggiungimento delle potenze installabili di cui alla Parte terza, paragrafo 1.2.3, Tabelle 1-4, del PIEAR. La difesa statale segnala che le ulteriori condizioni, attraverso una serie di rinvii ad altre disposizioni, sono quelle indicate all'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 (che ha modificato l'art. 6 della legge regionale n. 8 del 2012), già impugnato davanti alla Corte costituzionale con un precedente ricorso (iscritto al n. 7 del reg. ricorsi del 2019). Pertanto, il ricorrente ribadisce le censure di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 41, 117, primo e terzo comma, Cost., già rivolte al citato art. 32, là dove, anzitutto, prescrive una distanza minima tra impianti di energia da fonti rinnovabili, in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale nella materia di competenza concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e in particolare con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con i paragrafi 1.2 e 17.1 delle Linee guida nazionali approvate con il d.m. 10 settembre 2010, recanti specifici indirizzi in merito all'individuazione delle aree non idonee.

Lo stesso art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 - e di conseguenza l'art. 13, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, ora impugnato, che al primo fa rinvio - sarebbe illegittimo anche nella parte in cui prevede, quale ulteriore condizione, la «disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a tre volte la superficie del generatore fotovoltaico», sul quale, peraltro, non potrà essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque tipo di fonte rinnovabile, in contrasto con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 che, per l'autorizzazione unica, cioè per un regime abilitativo più complesso, prevede al comma 4-*bis*, la mera «disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto».

Da ciò si desumerebbe la violazione del principio fondamentale della massima diffusione degli impianti, con un aggravamento ingiustificato degli oneri a carico dell'operatore anche sotto il profilo del divieto di altre iniziative nell'area, per contrasto con l'art. 12, comma 10, delle Linee guida nazionali, nonché la violazione degli artt. 41 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che sancisce la liberalizzazione del mercato elettrico, ivi compresa l'attività di produzione dell'energia elettrica.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., l'art. 13, comma 3, della medesima legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, là dove, aggiungendo il comma 7 all'art. 11 della legge regionale n. 8 del 2012, stabilisce, nelle more dell'adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della Regione, ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, un tetto alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Tale previsione esulerebbe dalla competenza regionale e contrasterebbe con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, secondo cui l'eventuale superamento di limitazioni programmatiche contenute nel Piano energetico regionale o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti di energia rinnovabile (FER) non preclude comunque l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica (paragrafo 14.5 delle Linee guida).



Il ricorrente precisa che, in applicazione del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), è stato emanato il d.m. 15 marzo 2012 (Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione della modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle provincie autonome - c.d. Burden Sharing), che ha ripartito fra le Regioni l'obiettivo nazionale del 17 per cento di consumo finale lordo da fonti di energia rinnovabile (FER) al 2020, stabilito dalla direttiva europea 2009/28/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in considerazione del loro potenziale tecnico-economico e delle disponibilità di risorse energetiche locali.

Tuttavia - prosegue il ricorrente - la fissazione dei tetti di produzione di energia elettrica non deve rappresentare un ostacolo alla realizzazione dei relativi impianti o determinare la compressione della libertà di iniziativa economica nel settore.

I limiti massimi di produzione per le singole fonti, che le Regioni possono fissare, non consentirebbero di impedire l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica o di altri titoli abilitativi, la cui procedura è scandita da termini perentori.

Pertanto, la previsione della Regione Basilicata sarebbe lesiva della competenza statale, perché in contrasto con i principi fondamentali della materia stabiliti dal legislatore statale all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, che pone il termine perentorio di 90 giorni proprio per la conclusione del medesimo procedimento.

Sarebbe, altresì, violato l'art. 117, primo comma, Cost., che impone la conformità della legislazione regionale all'ordinamento europeo e agli obblighi internazionali, tra cui si segnalano quelli conseguenti alla ratifica ed esecuzione del cosiddetto Protocollo di Kyoto (legge 1° giugno 2002, n. 120, recante «Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997»), da cui si evince, come anche dalle direttive comunitarie in materia (direttiva 2001/77/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e direttiva 2009/28/CE, attuate, rispettivamente, con il d.lgs. n. 387 del 2003 e con il d.lgs. n. 28 del 2011), il favor accordato alle fonti rinnovabili.

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 27 della legge reg. n. 4 del 2019, là dove dispone che «al fine di garantire la continuità dei servizi sociali e socio sanitari essenziali, nelle more del perfezionamento dell'*iter* procedurale in materia di autorizzazione di cui alla D.G.R. n. 424 del 17 maggio 2018 le Aziende Sanitarie Locali ed i Comuni sono autorizzati a proseguire i contratti in corso con i gestori delle Strutture socio-sanitarie e dei Servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari, già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria sulla base della normativa previgente».

Tale previsione, là dove non subordina la prosecuzione dei contratti all'accreditamento istituzionale di cui all'art. 8-*quater* 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), eccederebbe dalla competenza regionale in materia di tutela della salute, in violazione dell'art.117, terzo comma, Cost. Infatti, il predetto accreditamento è - ricorda il ricorrente - condizione necessaria per stipulare gli accordi contrattuali previsti dall'art. 8-*quinquies* del medesimo decreto e, dunque, anche per consentirne la proroga.

2.- La Regione Basilicata, pur costituitasi nel giudizio instaurato con il ricorso indicato in epigrafe, non ha svolto alcuna difesa in relazione alle censure rivolte ai citati artt. 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27 della legge regionale n. 4 del 2019.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), fra cui quelle relative agli artt. 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27, in riferimento agli artt. 3, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo della Costituzione.

È riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe.



1.1.- In linea preliminare, occorre rilevare che gli artt. 9, 10, 12 e 13, commi 1 e 3, della citata legge regionale sono stati espressamente abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 6 novembre 2019, n. 22 (Modifiche alla L.R. 13 marzo 2019, n. 4. Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata).

Tuttavia, non si può escludere che tali disposizioni, che sono state in vigore per più di sei mesi, abbiano avuto medio tempore applicazione. La Regione non si è difesa e non ha fornito alcuna indicazione a tal proposito. Pertanto, sebbene l'abrogazione sia di per sé soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, manca uno dei presupposti imprescindibili per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere (sentenza n. 180 del 2019).

1.2.- Le disposizioni impugnate hanno differenti oggetti e sono censurate in riferimento a diversi parametri costituzionali. Si procede pertanto all'esame separato delle singole questioni proposte.

2.- Gli artt. 9 e 10 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 sono stati impugnati in quanto, modificando la disciplina regionale previgente, pongono condizioni relative alla distanza degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade. Tali disposizioni, nello stabilire in via generale e senza istruttoria e valutazione in concreto, distanze minime non previste dalla legislazione statale, violerebbero i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di «produzione, distribuzione e trasporto dell'energia» e non permetterebbero un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

2.1.- Preliminarmente, si deve rilevare che entrambe le disposizioni impugnate si sono limitate a stabilire la riduzione di distanze già previste e configurate come requisito di sicurezza inderogabile per l'avvio dell'iter di autorizzazione alla realizzazione di impianti eolici dalla normativa regionale in vigore, non fatta oggetto di denuncia.

Il paragrafo 1.2.1.4. dell'Appendice A al Piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR), approvato con legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - L.R. n. 9/2007), già imponeva la distanza minima dalle abitazioni pari a 2,5 volte l'altezza massima della pala dell'impianto eolico (ridotta a 2,0 volte dall'impugnato art. 9) e quella dalle strade comunali di 200 metri (ridotta dall'impugnato art. 10 a 150 metri), quest'ultima, peraltro, nel testo successivamente modificato dall'art. 38 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata).

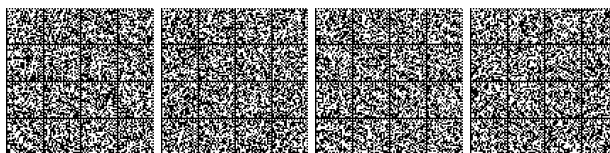
Tale circostanza, tuttavia, non preclude l'esame nel merito della questione, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, poiché la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (sentenza n. 56 del 2020).

2.2.- Nel merito la questione è fondata.

Questa Corte ha affermato più volte che la disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.). I relativi principi fondamentali sono anche dettati dall'art. 12, in particolare al comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dalle «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», adottate in attuazione di quest'ultimo, con il d.m. 10 settembre 2010 (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019). Tali Linee guida, adottate in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione, sono vincolanti.

Anche con riferimento alla Regione Basilicata, questa Corte ha precisato che esse «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto). Poiché indicano puntuali modalità attuative della legge statale, esse hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018).

In questo quadro di riferimento le Regioni (e le Province autonome) possono soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, purché nel rispetto di specifici principi e criteri stabiliti dal paragrafo 17.1 dell'Allegato 3 alle medesime Linee guida. In particolare, il giudizio sulla non idoneità dell'area deve essere espresso dalle Regioni all'esito di un'istruttoria, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale), la cui protezione risulti incompatibile con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto). Una tale valutazione può e deve utilmente avvenire nel procedimento amministrativo, la cui struttura «rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241» (sentenza n. 69 del 2018).



Ne consegue che le Regioni non possono prescrivere «limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenza n. 286 del 2019).

A tal proposito, occorre rilevare che, con particolare riguardo al «corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti eolici», l'Allegato 4 alle Linee guida contempla la possibilità che vengano introdotte «distanze» (ad esempio, da luoghi di alta frequentazione: così il paragrafo 3.2., lettera *l*). Esse, tuttavia, sono configurate come eventuali «misure di mitigazione» dell'effetto, anche visivo, che si riverbera sul territorio e sul paesaggio, a seguito della realizzazione dell'impianto. In ogni caso, esse possono essere adottate solo all'esito di un'adeguata istruttoria.

Sul modello di analoghe norme adottate dal legislatore lucano e dichiarate costituzionalmente illegittime (sentenza n. 286 del 2019, punto 3.1.1. del Considerato in diritto; sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto), le norme regionali impugnate prevedono, fra i requisiti di sicurezza inderogabili per l'avvio dell'*iter* di autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico, il rispetto di distanze minime fra tali impianti, le abitazioni e le strade comunali, senza una previa istruttoria, quindi senza un'adeguata concreta valutazione dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. Per questo, esse si pongono in contrasto con i richiamati principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, e, in specie, con il principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 10 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inoltre impugnato l'art. 12 della medesima legge regionale n. 4 del 2019, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente», ponendosi in contrasto con la normativa statale di cui all'art. 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto prevede la possibile proroga, per un periodo massimo di 60 giorni, del termine per la presentazione della documentazione prescritta dal PIEAR ai fini dell'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, su istanza dell'interessato e per motivi indipendenti dalla volontà di quest'ultimo. Tale previsione contrasterebbe con l'esigenza di uniformità normativa sul territorio nazionale, nonché con il principio di buon andamento dell'amministrazione, immotivatamente aggravando in modo arbitrario il procedimento autorizzativo.

3.1.- Le questioni sono fondate.

Questa Corte ha più volte affermato che il procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, è ispirato «alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità» ed è volto a garantire, «in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (sentenze n. 177 del 2018 e n. 156 del 2016), in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale. Esso, peraltro, è stato puntualmente disciplinato dal legislatore contemperando vari interessi, costituzionalmente rilevanti, per certi versi interni alla medesima materia della tutela dell'ambiente «attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento» - in sede di conferenza di servizi - «e la cui acquisizione sincronica, [...] necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale» (sentenza n. 267 del 2016).

Analogamente, per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, l'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 delinea un procedimento unico in cui tutte «le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990» (sentenza n. 246 del 2018), e confluiscono nel provvedimento autorizzatorio unico. Anche in tal caso la disciplina statale, che detta tempi e modi del procedimento, «individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la «speciale» tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro» (sentenza n. 246 del 2018), che non può essere pregiudicato dal legislatore regionale nell'esercizio della sua competenza in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La norma regionale impugnata, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, interviene a prevedere la possibilità di una proroga (fino a 60 giorni) del termine (di 90 giorni), già fissato dal comma 1 del medesimo art. 3-*bis* della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, per la produzione, a seguito della conclusione dei lavori della conferenza di servizi, della documentazione (costituita da una polizza di



fideiussione bancaria e/o assicurativa irrevocabile ed escutibile a prima richiesta, accompagnata, fra l'altro, dal quadro economico finanziario asseverato da un istituto bancario, da una dichiarazione resa da un istituto bancario che attesti che il soggetto proponente l'impianto disponga di risorse finanziarie ovvero di linee di credito proporzionate all'investimento per la realizzazione dell'impianto), prescritta dall'Appendice A al PIEAR. Si tratta di documentazione che il Piano regionale (al paragrafo 1.2.1.11.) prevede debba essere presentata prima del rilascio dell'autorizzazione, in attuazione di un apposito impegno già prodotto a corredo dell'istanza di autorizzazione (paragrafo 1.2.1.10.).

Tale previsione si discosta, anzitutto, dalla disciplina statale del procedimento di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e, in particolare, dalle Linee guida attuative, che, al paragrafo 13.1, lettera j), si limitano a prescrivere la presentazione dell'impegno a corrispondere una cauzione, all'atto di avvio dei lavori, fra i documenti da produrre al momento dell'istanza di autorizzazione, senza individuare ulteriori termini per il versamento della cauzione, né ulteriore documentazione, nella fase successiva alla conclusione dell'attività della conferenza di servizi, ma precedente all'avvio dei lavori.

Anche la disciplina statale del procedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, previsto per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA), prescrive la presentazione della documentazione necessaria, peraltro individuando la possibilità di un ampio periodo di sospensione dei termini per agevolarla (180 giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico, ai sensi del comma 5), ma solo nella fase antecedente alla convocazione della conferenza di servizi e non anche in quella successiva.

La puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente.

La proroga stabilita dal legislatore lucano finisce con l'aggiungere un ulteriore irragionevole anello alla già lunga catena di adempimenti previsti dal legislatore statale, determinando un aggravamento del procedimento autorizzativo, lesivo, ad un tempo del principio del buon andamento della pubblica amministrazione e dello standard di tutela dell'ambiente fissato dal legislatore statale.

Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

4.- È, altresì, impugnato l'art. 13, comma 1, della medesima legge reg. Basilicata n. 4 del 2019. Esso sostituisce il comma 2 dell'art. 11 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili) e pone ulteriori condizioni per l'esclusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW dal computo di quelli che concorrono al raggiungimento delle potenze installabili di cui alla Parte terza, paragrafo 1.2.3., Tabelle 1-4, del PIEAR, approvato con legge regionale n. 1 del 2010. In particolare, tale disposizione è censurata nella parte in cui, fra le ulteriori condizioni, stabilisce che sia assicurata una distanza minima fra impianti e che vi sia la disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a tre volte la superficie del generatore fotovoltaico, su cui non può essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque fonte rinnovabile. Ciò entrerebbe in contrasto con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e con le Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, che costituiscono normativa di principio nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.

L'impugnata disposizione determinerebbe, inoltre, un aggravamento ingiustificato degli oneri a carico dell'operatore, anche sotto il profilo del divieto di altre iniziative nell'area, in violazione degli artt. 41 Cost. e 117, primo comma, Cost., in riferimento a quanto stabilito dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) che disciplina la liberalizzazione del mercato elettrico, in attuazione della direttiva 96/92/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

4.1.- Le questioni non sono fondate.

L'art. 13, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, aggiunge il comma 2 all'art. 11 della legge n. 8 del 2012. Quest'ultimo, che disciplina le potenze installabili, mira a realizzare l'obiettivo dell'incremento della produzione elettrica da fonti rinnovabili, secondo quanto stabilito nel Piano di indirizzo energetico e ambientale regionale. In particolare nella Parte terza, paragrafo 1.2.3. di quest'ultimo si precisa che, «in considerazione delle crescenti problematiche legate all'approvvigionamento energetico», nonché delle «necessità di sviluppo sostenibile e salvaguardia ambientale», la Regione Basilicata «si propone di colmare il deficit tra produzione e fabbisogno di energia elettrica stimato al 2020, indirizzando significativamente verso le rinnovabili il mix di fonti utilizzato», con una strategia che, «al di là della ripartizione degli obiettivi comunitari a livello di singolo Stato e di singola Regione», è in linea con la politica energetica dell'Unione europea.



In vista di tale obiettivo, l'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 ha escluso dal computo dell'incremento di produzione - in linea con il PLEAR - l'energia prodotta da impianti di piccole dimensioni e limitata potenza, destinati a usi privati o, comunque, con caratteristiche particolari (come, per esempio, gli impianti di autoproduzione e gli impianti alimentati da biogas). Fra di essi il citato art. 11, al comma 1, lettera *b*), della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, già annoverava gli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW.

L'art. 13, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, ha, invece, condizionato tale ultima esclusione al rispetto di alcuni limiti, individuati attraverso il rinvio all'art. 6 della medesima legge regionale n. 8 del 2012 (come sostituito dall'art. 32 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 recante «Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata»), relativo all'utilizzo della procedura di abilitazione semplificata (PAS) per gli impianti eolici e fotovoltaici.

Quest'ultima norma prevedeva, fra l'altro, che fosse assicurato il rispetto di una distanza minima fra impianti e garantita la disponibilità di un suolo la cui estensione fosse pari o superiore a tre volte la superficie del generatore fotovoltaico, su cui, peraltro, non avrebbe potuto essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque fonte rinnovabile.

Tali previsioni - cui sono specificamente rivolte tutte le censure di illegittimità costituzionale promosse dall'odierno ricorrente con riguardo all'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2019 - sono state, frattanto, dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la sentenza n. 286 del 2019, in riferimento ai medesimi parametri evocati nel presente giudizio e cioè per contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e contenuti nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, come attuato dal d.m. 10 settembre 2010, recante le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Pertanto, l'art. 13, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, là dove fa rinvio all'art. 6 della legge regionale n. 8 del 2012, nel testo risultante dalla sentenza n. 286 del 2019, è esente dai denunciati vizi di illegittimità costituzionale.

5.- Anche il comma 3 dell'art. 13 della legge regionale n. 4 del 2019 è impugnato, in quanto, aggiungendo il comma 7 all'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, stabilisce, nelle more dell'adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della Regione, un tetto all'aumento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in base alla tipologia di fonte rinnovabile, ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

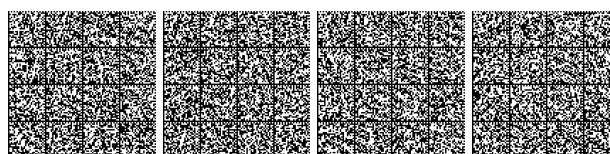
Secondo il ricorrente, la previsione di limiti massimi di produzione per le singole fonti, il cui superamento precluda l'avvio e la prosecuzione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica, si porrebbe in contrasto con la normativa statale (in specie con l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003), che stabilisce il termine perentorio di 90 giorni per la conclusione del procedimento, e quindi con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Essa violerebbe, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli accordi internazionali (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ratificata con la legge 1° giugno 2002, n. 120, recante «Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997») e alle direttive europee in materia (direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità; direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

5.1.- La questione è fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'impugnato art. 13, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 ha aggiunto il comma 7 al già citato art. 11 della legge regionale n. 8 del 2012. Quest'ultimo, come si è già detto (*supra*, punto 4.1.), nel disciplinare le potenze installabili, si inserisce nel quadro della programmazione regionale - di cui al PLEAR, Parte terza, paragrafo 1.2.3. - inerente all'obiettivo dell'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in linea con la normativa europea.

È, infatti, la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, recepita con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) che ha individuato, quale obiettivo nazionale vincolante per l'Italia, il raggiungimento, entro il 2020, di una quota dei consumi finali lordi (CFL) complessivi di energia coperta da fonti rinnovabili almeno pari al 17 per cento.



In vista di tale obiettivo, già l'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) ha demandato a uno o più decreti ministeriali - da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - il compito della ripartizione, fra Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, della quota minima necessaria di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili.

Con il successivo art. 37, comma 6, del citato d.lgs. n. 28 del 2011, si è, poi, assegnata a un decreto del Ministro dello sviluppo economico - da adottare, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - la precisa definizione e quantificazione degli obiettivi regionali in attuazione del comma 167 dell'art. 2 della citata legge n. 244 del 2007. In applicazione di tale previsione è stato, infine, adottato il d.m. 15 marzo 2012 (Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione delle modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle province autonome: c.d. Burden Sharing) che ha provveduto a definire e quantificare gli obiettivi intermedi e finali che ciascuna Regione e Provincia autonoma deve conseguire, ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia.

In vista del medesimo scopo, il paragrafo 17.2 delle Linee guida (richiamato dall'art. 3, comma 6, del d.m. 15 marzo 2012) ha stabilito che «[l]e Regioni e le Province autonome conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)» e comprensivi delle aree non idonee, individuate anche alla luce di quanto già previsto dal piano paesaggistico.

Il paragrafo 14.5 delle medesime Linee guida, infine, ha statuito che «[i]l superamento di eventuali limitazioni di tipo programmatico contenute nel Piano Energetico regionale o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili ripartite (...) non preclude l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento ai sensi del paragrafo 1» e cioè il procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Il quadro normativo richiamato rivela, in maniera palese, che la ripartizione fra le Regioni degli oneri inerenti all'incremento della quota minima di energia prodotta con fonti rinnovabili è funzionale a consentire il raggiungimento dell'obiettivo nazionale, indicato come vincolante dalla normativa europea, in linea con il principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili (da ultimo, sentenza n. 286 del 2019).

La norma adottata dal legislatore lucano, all'opposto, si mostra incompatibile con tale principio. Essa, infatti, «[n]elle more della adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della Regione», pone un tetto massimo alla produzione dell'energia da fonti rinnovabili, «ai fini del rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003» e così contraddice quanto stabilito al paragrafo 14.5. delle Linee guida, attribuendo al superamento di quel tetto proprio l'effetto di precludere l'avvio o di sospendere la conclusione di procedimenti preordinati al rilascio di nuove autorizzazioni alla realizzazione degli impianti. In tal modo, essa viola anche la previsione di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, che costituisce, a sua volta, principio fondamentale nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volto a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (sentenza n. 177 del 2018).

Né serve, per escludere tali violazioni, il richiamo a quanto previsto dall'art. 3, comma 6, del d.m. 15 marzo 2012, che autorizza le Regioni a porre «limiti massimi alla produzione di energia per singola fonte rinnovabile in misura non inferiore a 1,5 volte gli obiettivi previsti nei rispettivi strumenti di pianificazione energetica per la medesima fonte». Tale previsione costituisce, infatti, mero corollario della facoltà di identificare aree non idonee, riconosciuta alle Regioni dalle stesse Linee guida, al paragrafo 17.2, nella prospettiva della conciliazione delle «politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili». Con «atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)», le Regioni possono, infatti, individuare aree non idonee per motivi di tutela paesaggistica o ambientale. Tale individuazione, a differenza di quanto fatto dal legislatore lucano «nelle more della adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della Regione», deve sempre essere basata su apposite istruttorie e verifiche puntuali e concrete.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

Resta assorbita la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.



5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 27 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, che - «nelle more del perfezionamento dell'*iter* procedurale in materia di autorizzazione di cui alla D.G.R. n. 424 del 17 maggio 2018» - autorizza le aziende sanitarie locali e i Comuni a «proseguire i contratti in corso con i gestori delle Strutture socio-sanitarie e dei Servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria, sulla base della normativa previgente».

Il ricorrente ritiene che la norma regionale si ponga in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma Cost., secondo cui l'accreditamento è condizione necessaria per stipulare gli accordi contrattuali previsti dall'art. 8-*quinquies* 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) e dunque anche per consentirne la proroga.

5.1.- La questione, così come prospettata, è inammissibile.

La norma regionale impugnata, come si è detto, autorizza le aziende sanitarie locali e i Comuni a proseguire i contratti in corso sia con i gestori delle strutture e dei servizi socio-sanitari, sia con i gestori dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi, già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria, sulla base della normativa previgente, «al fine di garantire la continuità dei servizi sociali e socio-sanitari essenziali nelle more del perfezionamento dell'*iter* procedurale in materia di autorizzazione di cui alla D.G.R. n. 424 del 17 maggio 2018».

Nel richiamare la delibera della Giunta, la norma regionale evoca un quadro normativo - di cui essa stessa è parte - molto articolato. La delibera cui si fa riferimento fornisce indicazioni operative circa la corretta applicazione delle nuove norme in materia di autorizzazione per le strutture e le attività socio-sanitarie, dettate, in specie, dall'art. 30, comma 3, della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017). Si intendeva, in tal modo, consentire l'adeguamento delle medesime strutture e attività ai requisiti che la legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 (Norme in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private) originariamente prescriveva, con esclusivo riferimento alle strutture e alle attività sanitarie. Tutto ciò si poneva in sintonia con quanto disposto dall'art. 3-*septies* del d.lgs. n. 502 del 1992 (inserito dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, recante «Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419») e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie), attuativo di tali disposizioni. Le norme appena richiamate, con l'equiparazione del regime delle strutture e dei servizi socio-sanitari a quello delle strutture e dei servizi sanitari, prevedono che anche i primi siano assoggettati al rilascio dell'autorizzazione e dell'accreditamento istituzionale (artt. 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992), entrambe condizioni per la stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies* del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992.

Nella richiamata delibera della Giunta regionale n. 424 del 2018, si dà conto di molteplici, ripetuti, interventi del legislatore regionale, che hanno caratterizzato l'adeguamento della disciplina delle strutture e dei servizi socio-sanitari alla normativa statale di principio. Si tratta di interventi che, in maniera frammentaria ed episodica, hanno preceduto l'introduzione dell'art. 30 della legge regionale n. 19 del 2017, in vista del comune obiettivo di assicurare il recepimento dei nuovi «requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi delle strutture sociosanitarie» (così la deliberazione della Giunta regionale 14 novembre 2017, n. 1218), in linea con i nuovi livelli essenziali di assistenza stabiliti con il 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). A questi requisiti anche le «strutture sociosanitarie già autorizzate e quelle comunque operanti nel SSR» sono tenute a conformarsi, chiedendo il rinnovo dell'autorizzazione (così il punto 6 della citata D.G.R. n. 424 del 2018).

La medesima delibera regionale - come, d'altronde, la stessa norma regionale impugnata che la evoca - ha, tuttavia, un ambito di applicazione che non si esaurisce nella disciplina delle strutture e attività socio-sanitarie. Essa, infatti, riguarda anche le novità introdotte dalla legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, all'art. 31, sui servizi socio-assistenziali e socio-educativi. Quest'ultimo articolo prevede che «[n]elle more dell'adeguamento della disciplina regionale alle disposizioni della legge 8 novembre 2000, n. 328 ed ai criteri indicati nel D.M. 21 maggio 2001, n. 308 in materia di autorizzazione delle strutture che svolgono in regime semiresidenziale o residenziale attività socio-assistenziali, socio-educative, i Comuni rilasciano autorizzazione previa verifica del possesso dei requisiti minimi strutturali ed organizzativi previsti dal D.M. 21 maggio 2001, n. 308 e dalle disposizioni attuative regionali». Si tratta di disposizioni regionali che mirano a consentire l'adeguamento dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi a quanto disposto dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e dal



relativo regolamento attuativo (il d.m. 21 maggio 2001, n. 308, recante il «Regolamento concernente “Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l’autorizzazione all’esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell’articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328”»).

Tale ultima legge è stata adottata nella vigenza del precedente assetto costituzionale, in cui la materia della «beneficenza pubblica», poi ridefinita «servizi sociali» dall’art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), «rientrava tra quelle nelle quali le Regioni avevano competenza legislativa concorrente» (sentenza n. 296 del 2012).

Essa ha disciplinato le modalità di erogazione dei servizi sociali e, in particolare, ha previsto, per i «servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale» (art.11), a gestione pubblica o operati da «organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati», il regime dell’autorizzazione, dell’accreditamento e della vigilanza da parte dei Comuni, secondo criteri definiti dalle Regioni, sulla base di requisiti minimi fissati dallo Stato (art. 8, comma 3, lettera *f*). Ha anche previsto il possibile affidamento dei servizi sociali mediante «forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità» (art. 5, comma 2).

Inizialmente tale disciplina si imponeva alle Regioni, in quanto espressiva di principi fondamentali nella materia dei «servizi sociali», che, come si è ricordato, rientrava nell’ambito della competenza concorrente. Il profondo mutamento impresso dalla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha conferito alle Regioni competenza legislativa di tipo residuale nella materia dei servizi sociali (sentenza n. 296 del 2012), ha imposto l’adozione di nuovi criteri interpretativi.

5.2.- In questo vasto quadro normativo - che il ricorrente non si preoccupa di richiamare neppure in linea generale - si deve collocare l’art. 27 della legge regionale n. 4 del 2019. Esso si pone al crocevia di due distinte materie disciplinate dal legislatore statale, l’una relativa al riordino dei servizi socio-sanitari, l’altra al sistema integrato dei servizi sociali.

Secondo il ricorrente, con l’autorizzare la prosecuzione di contratti con i gestori sia delle strutture e dei servizi socio-sanitari, sia dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali, l’art. 27 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 violerebbe il principio fondamentale della materia della tutela della salute, individuato nell’accreditamento.

A sostegno di tale assunto, tuttavia, il ricorrente non fornisce alcuna motivazione circa la pretesa violazione del principio fondamentale dell’accreditamento, di cui all’art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, in materia di tutela della salute da parte di quel frammento della disposizione regionale che attiene, come si è detto, al diverso ambito dei servizi sociali (socio-educativi e socio-assistenziali), materia quest’ultima di competenza regionale residuale.

Vi è da aggiungere che, anche con riguardo alle strutture e ai servizi socio-sanitari, la censura di contrasto con il principio dell’accreditamento si rivela apodittica. Il ricorrente trascura di ricostruire completamente il quadro normativo in cui operano i gestori delle strutture e dei servizi socio-sanitari, per cui è prevista l’autorizzazione a proseguire i contratti. La difesa statale non illustra affatto il contenuto della norma impugnata, intervenuta a seguito della modifica dei requisiti prescritti per il rilascio dell’autorizzazione, operata dalla nuova normativa regionale, in linea con la normativa statale, e precisata dalla citata delibera della Giunta regionale n. 424 del 2018, che ha imposto a tutte le strutture socio-sanitarie di sottoporsi a nuova verifica, anche a quelle «già autorizzate e quelle comunque operanti nel SSR». La norma regionale, mirando a garantire la continuità dei servizi socio-sanitari essenziali, nelle more della procedura di verifica del loro adeguamento ai nuovi requisiti, potrebbe riguardare sia strutture già operanti in assenza di accreditamento, sia strutture già autorizzate e anche accreditate.

Questa Corte ha costantemente affermato che «l’esigenza di un’adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 286 del 2019). Il ricorso avverso una norma regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali «deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato» (sentenza n. 232 del 2019). Quando il vizio è prospettato riguardo a norme interposte specificamente richiamate, si impone un giudizio ancora più rigoroso e stringente che si rifaccia a un nesso di pertinenza rispetto al parametro che è evocato, oltre che alla norma impugnata.



Qualora - come nel caso in esame - difetti un adeguato impianto argomentativo, questa Corte deve rilevare, anche d'ufficio, l'inammissibilità delle censure per genericità e insufficiente motivazione circa l'asserito contrasto con il parametro interposto.

Nel dichiarare la questione inammissibile, questa Corte non può esimersi dal ricordare che le disposizioni statali subordinano gli accordi contrattuali con i gestori privati dei servizi socio-sanitari all'autorizzazione e all'accreditamento definitivi. Anche con specifico riferimento a norme adottate dal legislatore lucano - dichiarate costituzionalmente illegittime perché non in linea con tali disposizioni (sentenza n. 238 del 2018) - questa Corte ha avuto modo di chiarire che il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute. Il legislatore statale (artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992) ha inteso vincolare le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali da cui far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale.

Anche la disciplina regionale dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali, sebbene riconducibile a materia di competenza regionale residuale, non può non incontrare il limite del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, fissati dal legislatore statale in termini uniformi sul territorio nazionale. I gestori privati non possono dunque sottrarsi alle verifiche circa i requisiti necessari che consentono l'erogazione di prestazioni qualitativamente adeguate.

La proroga dei contratti in essere, autorizzata dalla norma regionale impugnata per non interrompere la continuità dei servizi, non esonera il legislatore regionale dall'obbligo di adottare tempestivamente una disciplina organica dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali, coerente con il rispetto dei principi costituzionali più volte richiamati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 9, 10, 12 e 13, comma 3, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 41 e 117, primo e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

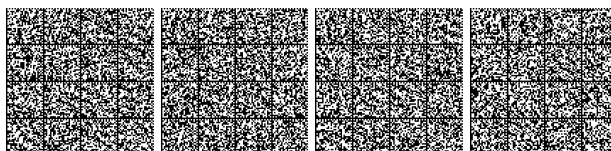
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 107

Ordinanza 26 febbraio - 5 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Figure professionali omogenee - Disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche - Assunzioni autorizzate con decreto ministeriale - Reclutamento semplificato - Utilizzazione e proroga delle graduatorie a regime - Condizioni - Ricorso della Regione Toscana - Successiva rinuncia - Estinzione dei processi.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 300, 361, 362, 364 e 365; decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 14-ter.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma, e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, 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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 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), e dell'art. 14-ter, comma 1, 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, promossi dalla Regione Toscana, con ricorsi notificati il 28 febbraio-6 marzo e 24-30 maggio 2019, depositati in cancelleria il 6 marzo e il 29 maggio 2019, iscritti, rispettivamente, ai nn. 35 e 62 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, nn. 20 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Silvana Sciarra nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera a);

deliberato nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020.

Ritenuto che, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2019, notificato il 28 febbraio-6 marzo del 2019, depositato il successivo 6 marzo 2019, la Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 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), in riferimento agli artt. 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma, e 120 della Costituzione;

che la ricorrente, anzitutto, impugna i commi 300 e 360 dell'art. 1 della citata legge n. 145 del 2018, là dove prevedono l'indizione di concorsi pubblici unici a livello nazionale per figure professionali omogenee, demandando a un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, da adottare, 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), la definizione delle modalità semplificate di espletamento delle procedure concorsuali;



che - secondo la Regione Toscana - tali norme, ove ritenute applicabili anche alle amministrazioni regionali, sarebbero lesive delle attribuzioni regionali in materia di «organizzazione amministrativa e ordinamento del personale», in violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., e si porrebbero in contrasto sia con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. non prevedendo alcuna forma di raccordo tra Stato e Regioni, sia con il principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., poiché impedirebbero alle Regioni di scegliere in autonomia le modalità concorsuali più idonee in base alle professionalità e ai posti da ricoprire;

che sono impugnati anche i commi 361, 362, 364 e 365 dell'art. 1 della medesima legge n. 145 del 2018, in quanto, nel prevedere l'utilizzo delle relative graduatorie esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso e nel disporre il prolungamento della validità delle graduatorie più risalenti, previa partecipazione a un corso di formazione obbligatorio e superamento di uno specifico colloquio, violerebbero le competenze regionali in materia di «organizzazione amministrativa e ordinamento del personale» riconducibili agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.;

che, inoltre, la ricorrente ritiene che le citate disposizioni, non contemplando alcuna forma di coinvolgimento delle autonomie regionali, si porrebbero in contrasto anche con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.;

che è, infine, asserito che esse siano altresì lesive del principio di efficienza ed efficacia nonché di economicità dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost., precludendo alle Regioni la possibilità di usufruire della medesima graduatoria per l'assunzione futura di idonei non vincitori, secondo le proprie esigenze occupazionali, anche in violazione dell'autonomia finanziaria regionale di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost.;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile, in quanto le norme impugnate sarebbero applicabili solo nei confronti delle amministrazioni statali, e, in subordine, che comunque venga respinto;

che la Regione Toscana, con un successivo ricorso iscritto al reg. ric. n. 62 del 2019, notificato il 24-30 maggio 2019, depositato il successivo 29 maggio 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14-ter, comma 1, 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 riferimento agli artt. 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma, e 120 Cost.;

che la citata norma è impugnata poiché, pur modificando l'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, impugnato con il ricorso n. 35 del 2019, presenterebbe i medesimi vizi di illegittimità costituzionale di quest'ultimo;

che anche in tale giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile e, in subordine, respinto.

Considerato che, con ricorso, depositato il 6 marzo 2019 e iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2019, la Regione Toscana ha impugnato l'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 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), denunciando la lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di «organizzazione amministrativa e ordinamento del personale» e della connessa competenza amministrativa, nonché la violazione dei principi di leale collaborazione e di buon andamento dell'amministrazione;

che, con un secondo ricorso, depositato il 29 maggio 2019 e iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2019, la ricorrente ha svolto identiche censure nei confronti dell'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, che ha solo modificato, in maniera ritenuta non soddisfacente, la disciplina in tema di graduatorie contenuta nell'art. 1, comma 361, della citata legge n. 145 del 2018, impugnato con il primo ricorso;

che, pertanto, i due giudizi, inerenti alla medesima disciplina statale, impugnata in relazione a identici parametri, vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia;

che, con atti depositati in data 28 gennaio 2020, la difesa della Regione Toscana ha dichiarato - su conforme delibera del 20 gennaio 2020, n. 45 della Giunta regionale - di rinunciare a entrambi i ricorsi, sulla base, da un lato, del riconoscimento, operato dalla difesa statale nell'atto di costituzione in giudizio, dell'inapplicabilità alla Regione



delle norme statali impugnate inerenti alle modalità di espletamento delle procedure concorsuali (art. 1, commi 300 e 360, della legge n. 145 del 2018), e, dall'altro, della sopravvenuta abrogazione delle ulteriori norme statali impugnate relative all'impiego delle graduatorie (art. 1, comma 361 - anche nel testo modificato dall'art. 14-*ter*, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 26 del 2019 - e commi 362, 364 e 365, della legge n. 145 del 2018);

che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 12 febbraio 2020, ha accettato la rinuncia, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 13 febbraio 2020;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanza n. 48 del 2020).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,
dichiara estinti i processi.*

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200107

N. 108

Ordinanza 6 maggio - 5 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione di immobili urbani - Norme della Regione Siciliana - Canoni di locazione passiva dovuti dalle amministrazioni regionali - Riduzione mediante inserimento automatico di clausole nei contratti - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio di ragionevolezza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9, art. 27.
- Costituzione, artt. 3, 97, 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), promosso dal Tribunale ordinario di Catania nel procedimento vertente tra la Sila spa e l'Assessorato all'agricoltura e foreste della Regione Siciliana e altri, con ordinanza del 17 aprile 2019, iscritta al n. 168 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento della Regione Siciliana;

udito il Giudice relatore Silvana Sciarra nella camera di consiglio del 6 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);

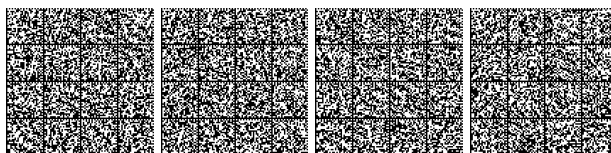
deliberato nella camera di consiglio del 6 maggio 2020.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Catania, sezione quinta civile, con ordinanza iscritta al r.o. n. 168 del 2019, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. «3, 97 e 117, comma 2, Cost.», sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale);

che la disposizione censurata, rubricata «Riduzione dei costi degli affitti», si riferisce «ai contratti di locazione passiva stipulati dalla Regione, compresi quelli concessi in uso gratuito a terzi, anche per finalità istituzionali, dagli enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della Regione e dalle società a totale o maggioritaria partecipazione regionale» e stabilisce, «[a]i fini del contenimento della spesa pubblica», che i relativi canoni di locazione «non possono essere superiori, in termini di euro per metro quadrato all'anno, rispetto a quanto riportato nelle rilevazioni realizzate dall'Osservatorio sul mercato immobiliare (OMI) dell'Agenzia del territorio, con riferimento al valore medio degli affitti degli immobili ad uso ufficio per ciascun comune della Sicilia, incrementato del 10 per cento» (comma 1);

che, a norma del seguente comma 2, «[l]e disposizioni del comma 1 si applicano ai nuovi contratti e a quelli in fase di rinnovo, per i quali il nuovo canone non può comunque essere superiore a quello stabilito nel contratto in scadenza», mentre, a norma del comma 3, «[l]a riduzione del canone di locazione, in caso di canone superiore al corrispondente valore OMI incrementato del 10 per cento, si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 del codice civile, anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore»;

che, come affermato dal rimettente, nel giudizio *a quo*, introdotto con ricorso dalla Sila spa, «vengono pretesi canoni di locazione per periodi successivi all'entrata in vigore dell'art. 27», ma «antecedenti all'efficacia» (1° luglio 2014) della corrispondente normativa nazionale, di cui all'art. 3, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento



patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 4, lettera *a*), 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;

che, come precisa il rimettente, i contratti di locazione oggetto di causa «prevedono la rinnovazione tacita alla scadenza di sei anni», sicché essi «si sono rinnovati una volta spirato il primo termine, in assenza di tempestiva disdetta del locatore», non risultando, peraltro, «documentalmente dimostrato il recesso espressamente manifestato, postumo alla vigenza dell'art. 27 l.r. n. 9/2013»;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il rimettente, nel far proprie alcune delle censure sollevate dalla ricorrente Sila spa, argomenta anzitutto il possibile contrasto dell'art. 27, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 9 del 2013 con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto norma che interferirebbe nella materia dell'ordinamento civile, «poiché, mediante il richiamo all'art. 1339 cod. civ., dispone l'inserimento automatico della clausola di riduzione del canone di locazione nei contratti di locazione in corso»;

che, secondo il rimettente, il limite costituito dalla materia dell'ordinamento civile varrebbe anche per il legislatore siciliano, posto che l'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, stabilisce che la funzione legislativa (regionale) si esercita «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato»;

che, inoltre, la disposizione censurata comporterebbe la «violazione del principio di ragionevolezza, ex artt. 3, 97 e 117, comma 2, Cost.», in relazione «alla proporzionalità tra misura adottata e situazione contingente da affrontare», posto che essa «potrebbe aver avuto la sua ragion d'essere nella volontà di armonizzare la contabilità e la finanza regionali alle disposizioni di cui ai commi 4 e 6 dell'art. 3 del decreto-legge numero 95 del 2012», sicché potrebbero essere riproposte le medesime ragioni di incostituzionalità che già questa Corte avrebbe fatto valere nei confronti della richiamata normativa statale con la sentenza n. 64 del 2016, «sotto il profilo della restrizione dell'autonomia finanziaria delle Regioni nell'esercizio dei poteri di coordinamento della finanza pubblica e dell'assenza di un limite temporale della misura»;

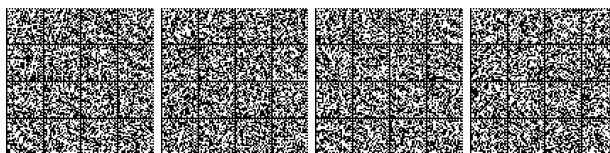
che è intervenuto il Presidente della Regione Siciliana, chiedendo dichiararsi le questioni inammissibili - in quanto l'ordinanza di rimessione «omette del tutto di riferire la natura e i termini della/delle liti tra le parti» e, inoltre, formulerebbe «in termini perplessi e meramente dubitativi», nonché in modo generico, le censure di cui agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, Cost. - o comunque infondate.

Considerato che il Tribunale ordinario di Catania, sezione quinta civile, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in quanto disposizione ritenuta lesiva della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, Cost. (congiuntamente evocati), in quanto disposizione contrastante con il principio di ragionevolezza «in relazione alla proporzionalità tra misura adottata e situazione contingente da affrontare»;

che il rimettente circoscrive specificamente le proprie censure alle parti della disposizione indicata (in specie, i commi 1, 2 e 3) che impongono la riduzione dei canoni di locazione passiva, dovuti dalle amministrazioni regionali, attraverso il meccanismo civilistico dell'inserimento automatico di clausole ai sensi dell'art. 1339 del codice civile;

che le questioni sono manifestamente inammissibili per omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio, come anche eccepito dalla difesa della Regione interveniente;

che, invero, il rimettente non ha indicato - oltre ai dati soggettivi ed oggettivi della controversia, quali ad esempio le generalità della parte resistente, la destinazione o l'uso degli immobili locati, l'ammontare dei canoni non versati - neanche gli elementi dai quali desumere i rilevanti dati temporali di vigenza dei rapporti contrattuali dedotti in giudizio (data di loro sottoscrizione, data di scadenza del primo periodo contrattuale pari a sei anni, data in cui si sarebbe verificata la rinnovazione tacita);



che tale omissione non consente a questa Corte di valutare se i canoni di locazione debbano o meno essere effettivamente decurtati in applicazione della misura censurata, avuto riguardo sia al momento di conclusione e di avvenuta rinnovazione dei contratti, sia alla sovrapposizione temporale tra la legge regionale censurata e la corrispondente disciplina statale, costituita dall'art. 3, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135 (disposizione, quest'ultima, che pure - analogamente alla norma regionale oggetto di scrutinio - prevede un meccanismo di riduzione dei canoni di locazione passiva per le amministrazioni pubbliche);

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, preclusa dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, ordinanze n. 242 del 2018 e n. 185 del 2013) - determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto impedisce di verificare la sua effettiva rilevanza (da ultimo, *ex plurimis*, ordinanze n. 203 e n. 64 del 2019, n. 191 e n. 64 del 2018, n. 210 del 2017);

che, peraltro, l'ordinanza di rimessione è carente anche lungo il versante della completa ricostruzione del quadro normativo rilevante poiché non considera la vigenza della corrispondente disciplina statale, quale nel tempo evolutesi con l'art. 24, comma 4, lettere *a*) e *b*), 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, ai fini di valutarne le conseguenze sulla fattispecie dedotta in giudizio;

che tale omissione, unita al mancato esame dei profili emergenti dalla disciplina statale indicata, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate, ciò che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, sentenze n. 150 del 2019, n. 27 del 2015, n. 165 del 2014 e n. 276 del 2013; ordinanze n. 244 del 2017 e n. 194 del 2014);

che i richiamati profili assorbono ogni ulteriore ragione di inammissibilità.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), sollevate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), 3, 97 e 117, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

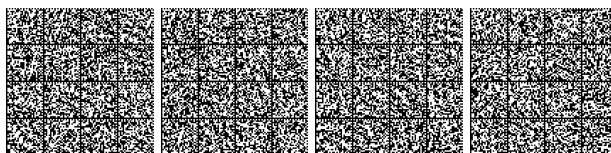
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200108



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 49

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 maggio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Formazione professionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Requisiti per l'accesso ai contratti aggiuntivi regionali per medici abilitati all'esercizio della professione utilmente collocati nella graduatoria di cui all'art. 36, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 368 del 1999 - Residenza in Sardegna per almeno dieci anni, anche non continuativi, nel ventennio precedente alla data di scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso di ammissione alla scuola di specializzazione.

Sanità pubblica - Formazione professionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Obblighi dei medici assegnatari di un contratto aggiuntivo regionale - Prestazione della propria attività lavorativa per cinque anni dal conseguimento del diploma di specializzazione, nelle strutture e negli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) ovvero presso le università regionali.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 6 marzo 2020, n. 6 (Norme in materia di contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), artt. 4, comma 1, lettera a), e 5, comma 1, lettera c).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente in carica, con sede in Cagliari, viale Trento n. 69;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione autonoma della Sardegna del 6 marzo 2020, n. 6, pubblicata nel B.U.R. n. 9 del 9 marzo 2020, recante «Norme in materia di contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali», giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 29 aprile 2020, quanto:

all'art. 4, comma 1, lettera a) per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

all'art. 5, comma 1, lettera c) per contrasto con gli articoli 2, 3 e 41 della Costituzione.

In data 9 marzo 2020, nel n. 9 del Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna, è pubblicata la legge regionale 6 marzo 2020, n. 6, recante «Norme in materia di contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali».

La legge consta di nove articoli:

l'art. 1, rubricato «Finalità»;

l'art. 2, rubricato «Oggetto»;

l'art. 3, rubricato «Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali»;

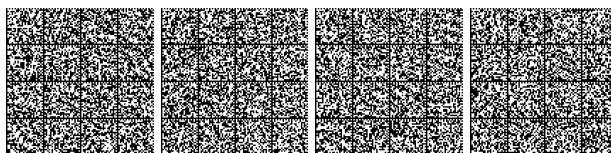
l'art. 4, rubricato «Requisiti per l'accesso ai contratti aggiuntivi regionali»;

l'art. 5, rubricato «Obblighi dei medici»;

l'art. 6, rubricato «Inadempimenti agli obblighi dei medici assegnatari di contratti aggiuntivi regionali»;

i successivi articoli 7, 8 e 9 dedicati rispettivamente alle disposizioni transitorie e finali, alle disposizioni relative alla copertura finanziaria ed all'entrata in vigore della legge.

Con tale legge, come previsto tra le sue finalità, «la Regione garantisce ai professionisti sanitari di area medica l'accesso ad adeguati percorsi di formazione, di didattica, di assistenza e ricerca, favorendo la loro permanenza nelle strutture e negli enti del Servizio sanitario regionale» (art. 1, comma 1).



Inoltre, con la legge in esame, come previsto nel suo oggetto, «la Regione promuove interventi a sostegno della formazione in ambito sanitario, con particolare riferimento alla formazione specialistica dei medici» (art. 2, comma 1), al fine di garantire «la copertura continuativa dei fabbisogni professionali del servizio sanitario regionale» (art. 2, comma 2).

Alle predette finalità la regione finanzia contratti di formazione specialistica aggiuntivi rispetto a quelli statali, per l'appunto denominati dalla legge stessa contratti aggiuntivi regionali, per incentivare la formazione specialistica dei medici e favorirne la permanenza nelle strutture sanitarie del Servizio sanitario regionale (art. 3, comma 1).

Ciò premesso, le disposizioni che si denunciano esulano dalle competenze attribuite alla regione dallo Statuto speciale (legge costituzionale n. 3 del 1948) e contrastano con i principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di autodeterminazione, in violazione degli articoli 2, 3 e 41 della Costituzione.

Gli articoli 4, comma 1, lettera *a*) e 5, comma 1, lettera *c*) della legge regionale vengono dunque impugnati con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI

I

I) L'art. 4, comma 1, lettera *a*) della legge regionale 6 marzo 2020, n. 6 è illegittimo per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

L'art. 4 della legge regionale - come esposto, rubricato «requisiti per l'accesso ai contratti aggiuntivi regionali» - stabilisce, al comma 1, che possono accedere ai contratti aggiuntivi regionali i medici abilitati all'esercizio della professione utilmente collocati nella graduatoria nazionale di cui all'art. 36, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo n. 368 del 1999, in possesso dei seguenti requisiti:

a) siano stati residenti in Sardegna per almeno dieci anni, anche non continuativi, nel ventennio precedente alla data di scadenza della presentazione delle domande di partecipazione al concorso di ammissione alla scuola di specializzazione;

b) non abbiano già beneficiato di altri contratti finanziati dalla stessa Regione

Il requisito sub lettera *a*) della residenza nella regione per almeno dieci anni, anche non continuativi, richiesto ai medici ai fini dell'ammissione alla specializzazione, si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza.

Il principio di ragionevolezza, identificabile «nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità e a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica» (Corte Costituzionale n. 162 del 2014, n. 87 del 2012 e n. 421 del 1991), è insito nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Ora, il requisito così imposto dalla disposizione censurata per accedere ai contratti aggiuntivi regionali, nel limitare considerevolmente la platea degli aspiranti medici specializzandi, non appare giustificato da una ragionevole correlazione tra la prestazione di formazione specialistica erogata dalla regione, che la legge medesima si propone di incentivare, e la condizione cui la stessa è subordinata.

Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha più volte avuto occasione di pronunciarsi sul requisito della residenza *c.d.* prolungata o protratta, allorché sia stata prevista da alcune leggi regionali ai fini dell'attribuzione di varie provvidenze o servizi sociali e così ai fini dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Nonostante diverso sia l'ambito della legge in esame, dai pronunciamenti di Codesta Ecc.ma Corte sono, tuttavia, chiaramente evincibili affermazioni di principio volte a delimitare la costituzionalità di una siffatta condizione per l'accesso alle prestazioni pubbliche in generale.

Si richiama da ultimo la sentenza n. 44 del 9 marzo 2020, relativa al requisito della residenza protratta (lì per un periodo di almeno cinque anni) ai fini dell'accesso al beneficio dell'alloggio ERP.

In tale sentenza viene ribadito, nel richiamo a precedenti decisioni, che mentre il requisito della «residenza *tout court*» serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento, quello della «residenza protratta» integra una condizione che può precludere in concreto ad un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente), con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno vagliate con particolare attenzione (così, la decisione citata anche nel richiamo alla precedente sentenza n. 107 del 2018).



Si afferma ancora nella sentenza n. 44 del 2020 che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma della Costituzione, che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto.

Nel caso in esame, l'esito di tale verifica conduce a conclusioni di irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la *ratio* del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione.»

Anche volendo considerare che con la legge in esame la regione si propone altresì di favorire ai medici la permanenza nelle strutture del Servizio sanitario regionale (art. 1, comma 1 e art. 3, comma 1), deve precisarsi che codesta Ecc.ma Corte ha, inoltre, affermato che «La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il «rischio di instabilità» del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro.»

Nella legge regionale in esame, seppure la residenza richiesta quale condizione di accesso ai contratti aggiuntivi regionali per la formazione specialistica non deve necessariamente essere continuativa ma può essere calcolata nell'ambito di un ventennio, la sua durata minima prevista è decennale e si somma a quella che il medico dovrà conservare per il periodo di formazione.

È, infatti, previsto tra gli obblighi del medico assegnatario di un contratto aggiuntivo regionale, disposti dall'art. 5 della stessa legge, quello di svolgere la propria attività professionale di formazione specialistica, per tutta la durata del contratto, presso le sedi individuate dalla regione stessa e dalle università e dagli enti convenzionati come stabilito negli appositi protocolli di intesa annuali (art. 5, comma 1, lettera *b*)).

A ciò si aggiunga che il beneficiario sarà poi vincolato al territorio regionale per un ulteriore quinquennio, considerato che il medico specializzato è tenuto a prestare la propria attività lavorativa per cinque anni dal conseguimento del diploma di specializzazione nelle strutture e negli enti del servizio sanitario regionale ovvero presso le università degli studi della Sardegna (così, in forza dell'obbligo previsto dall'art. 5, comma 1, lettera *c*), il cui inadempimento, ai sensi del successivo art. 6, comporta la restituzione del 50 per cento di quanto percepito durante l'attività di formazione).

Pertanto, dinanzi alla espressa finalità della legge regionale di sostenere e di incentivare la formazione specialistica dei professionisti sanitari di area medica, mentre ben si comprendono le misure atte a favorire la permanenza in Sardegna dei medici specializzati con contratti aggiuntivi finanziati dalla stessa regione, le limitazioni in fase d'accesso alla formazione contrastano con il principio di ragionevolezza nel presupposto di un requisito del radicamento sul territorio sproporzionato per durata e troppo esclusivo.

Giova al riguardo altresì richiamare i principi affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in relazione ai requisiti di residenza prolungata per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, come pure ricordati nella sentenza n. 107 del 2018 di codesta Corte costituzionale.

Nella decisione da ultimo menzionata, infatti, è ricordato che «La Corte di giustizia non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato (così, nel riferimento alla sentenza 21 luglio 2011, in causa C.503/09, S. punti 92 e 95 e 24 ottobre 2013, in causa C-220/12 T.M., punto 36), precisandosi altresì che il fatto che la condizione della residenza prolungata discrimini anche cittadini italiani non è rilevante ai fini della conformità al diritto europeo (sempre in Corte Costituzionale n. 107 del 2018 nel riferimento a Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze T.M., punto 27; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione, punto 14; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, A., punto 41).

La disposizione denunciata viola l'art. 3 della Costituzione anche in relazione al collegamento di tale principio costituzionale con il precetto di cui all'art. 120, primo comma, della Costituzione circa il divieto delle regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione tra le persone.



Seppure la norma denunciata, non incidendo in modo immediato sul diritto di circolazione, non violi direttamente il divieto posto dall'art. 120 della Costituzione, essa pone tuttavia un ostacolo all'esercizio del diritto ivi previsto e ne costituisce un irragionevole limite, anche solo in via di fatto.

Con la già citata sentenza n. 107 del 2018, codesta Ecc.ma Corte, definita la portata del divieto fissato all'art. 120, primo comma, della Costituzione, ha precisato occorra verificare se la limitazione prevista dalla norma impugnata sia costituzionalmente tollerabile, stante che il divieto stesso non va inteso in modo assoluto, dovendosi invece «vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti».

A tal fine, nel richiamo a proprio precedente sulla libera circolazione delle cose (sentenza n. 51 del 1991), codesta Ecc.ma Corte individua i seguenti criteri di esame: *a)* se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione; *b)* se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione possieda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; *c)* se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione fra regione e regione (in termini C. Cost. sentenza n. 107 del 2018 cit.).

Ebbene, ai fini della declaratoria di incostituzionalità della disposizione qui denunciata, deve ritenersi che la norma regionale sul requisito della residenza prolungata (decennale) ai fini dell'accesso alla formazione medica specialistica, quanto al primo dei criteri individuati dal codesta Ecc.ma Corte, non persegue un interesse pubblico meritevole, mirando solo a limitare l'accesso alle persone radicate al territorio della regione da lungo tempo; quanto al secondo criterio, esula dalle competenze legislative attribuite alla regione dallo Statuto speciale, in quanto disposizione di carattere esclusivo ed escludente ai fini dell'accesso alla formazione professionale; quanto al terzo criterio, infine, la durata richiesta della residenza non può considerarsi proporzionata all'obiettivo di garantire un legame tra il richiedente e la regione, cioè, come espresso dalla legge, per favorirne la permanenza nelle strutture del Servizio sanitario regionale.

La disposizione in esame, pertanto, è anche sotto tale profilo irragionevole e arbitraria, in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

II

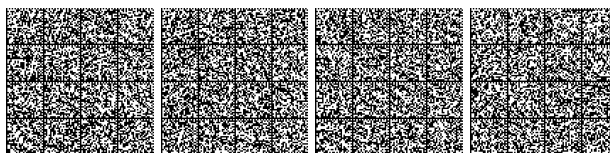
II) L'art. 5, comma 1, lettera *c)* della legge regionale 6 marzo 2020, n. 6 è illegittimo per contrasto con gli articoli 2, 3 e 41 della Costituzione.

L'art. 5, al comma 1, lettera *c)*, - rubricato, come esposto: «obblighi dei medici» - prevede che il medico assegnatario di un contratto aggiuntivo regionale: «*c)* si impegna a prestare la propria attività lavorativa per cinque anni dal conseguimento del diploma di specializzazione nelle strutture e negli enti del SSR ovvero presso le università degli studi della Sardegna».

L'inadempimento a tale obbligo comporta, ai sensi del successivo art. 6, che questi restituisca il 50 per cento di quanto percepito durante l'attività di formazione, al netto delle imposte e dei contributi previdenziali e assistenziali.

§. Premesso che non è in questione la competenza regionale o statale a determinare il contenuto del contratto di formazione specialistica (la cui definizione viene effettuata ai sensi dell'art. 37, comma 2, del decreto legislativo n. 368 del 1999 con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, e il cui contenuto, nel rispetto dello schema tipo nazionale, può essere arricchito da specifiche disposizioni regionali ai sensi dell'art. 7, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007), l'art. 5, comma 1, lettera *c)*, obbligando il medico beneficiario del contratto aggiuntivo regionale, una volta specializzato nella regione, alla prestazione della propria attività lavorativa nello stesso territorio regionale nelle strutture e negli enti del SSR ovvero presso le università degli studi regionali per cinque anni dal conseguimento del diploma, gli impone, di fatto, scelte di carattere strettamente personale, in contrasto con i principi costituzionali in materia di autodeterminazione e in violazione degli articoli 2 e 41 della Costituzione.

Il vincolo di accesso al mondo lavorativo che la disposizione pone al medico specializzato già beneficiario del contratto aggiuntivo regionale, sia sotto il profilo territoriale e temporale che della tipologia stessa del rapporto di lavoro, di fatto ostacola la esplicazione della sua personalità anche professionale e gli inibisce di autodeterminarsi liberamente in ambito lavorativo e nell'iniziativa economica privata.



§§. La previsione in parola, inoltre e nella prospettiva dei soggetti non beneficiari del contratto aggiuntivo regionale di formazione specialistica, rischia di risolversi in una ingiustificata discriminazione a loro danno, configurandosi solo per i beneficiari, se non altro in via di fatto, come canale privilegiato di occupazione presso le strutture del SSR e delle università regionali, in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Sotto tale ultima prospettiva, anche la disposizione denunciata viola l'art. 3 della Costituzione in relazione al collegamento di tale principio costituzionale con il precetto di cui all'art. 120, primo comma, della Costituzione, qui segnatamente circa il divieto delle regioni di limitare l'esercizio del diritto del lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Si ribadisce, infatti, che l'art. 5, comma 1, lettera c) pone comunque un ostacolo all'esercizio del diritto del lavoro in qualunque parte del territorio nazionale previsto dall'art. 120, comma 1 della Costituzione e ne costituisce un irragionevole limite, anche solo in via di fatto. La disposizione in esame, pertanto, è anche sotto tale profilo arbitraria e viola l'art. 3 della Costituzione.

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) e l'art. 5, comma 1, lettera c) della legge della Regione autonoma della Sardegna del 6 marzo 2020, n. 6, pubblicata nel B.U.R. n. 9 del 9 marzo 2020.

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

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 29 aprile 2020, della determinazione di impugnare la legge della Regione autonoma della Sardegna del 6 marzo 2020, n. 6, pubblicata nel B.U.R. n. 9 del 9 marzo 2020, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;
2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 9 del 9 marzo 2020.

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

Roma, 8 maggio 2020

L'Avvocato dello Stato: FIDUCCIA

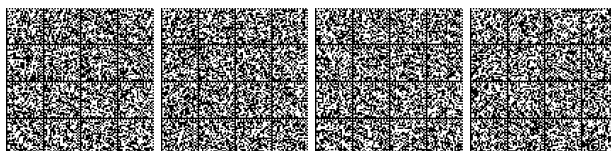
20C00133

N. 60

Ordinanza del 22 novembre 2019 del Giudice di pace di Genova nel procedimento civile promosso da Herghelici Nicolaie Dan contro Prefettura di Genova

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Sostituzione della pena detentiva e pecuniaria con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000 - Riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida in caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità - Inapplicabilità della riduzione a metà della sanzione accessoria in relazione all'ipotesi di cui all'art. 186, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 285 del 1992.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 186, comma 9-bis, aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera d), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale).



IL GIUDICE DI PACE DI GENOVA

Il giudice di pace di Genova dott. Franco Nativi, nella causa iscritta al n. 9969/2018 R.G., promossa con ricorso, ex art. 6 del decreto legislativo n. 150/2011, da Herghelici Nicolaie Dan, avverso ordinanza del prefetto di Genova n. 81958/18/PAT, datata 28 novembre 2018, con la quale è stata irrogata sanzione amministrativa disponendo per il periodo di mesi tre l'inibizione alla guida sul territorio italiano nonché la sospensione di ogni altro eventuale documento di guida, in conseguenza della violazione dell'art. 186, comma 2, lettera a), secondo periodo del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), come modificato dalla legge 29 luglio 2010, n. 120.

RILEVA

Il citato art. 186, comma 2, prescrive: «Chiunque guida in stato di ebbrezza è punito, ove il fatto non costituisca più grave reato:

a) con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 532,00 a euro 2.127,00, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 0,5 e non superiore a 0,8 grammi per litro. All'accertamento della violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da tre a sei mesi;

b) con l'ammenda da euro 800,00 a euro 3.200,00 e l'arresto fino a sei mesi, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 0,8 e non superiore a 1,5 grammi per litro. All'accertamento del reato consegue in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da sei mesi ad un anno;

c) con l'ammenda da euro 1.500,00 a euro 6.000,00, l'arresto da sei mesi ad un anno, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro. All'accertamento del reato consegue in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a due anni. Se il veicolo appartiene a persona estranea al reato, la durata della sospensione della patente di guida è raddoppiata. La patente di guida è sempre revocata, ai sensi del capo II, sezione II, del titolo VI, in caso di recidiva nel biennio. Con la sentenza di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti, anche se è stata applicata la sospensione condizionale della pena, è sempre disposta la confisca del veicolo con il quale è stato commesso il reato, salvo che il veicolo stesso appartenga a persona estranea al reato. Ai fini del sequestro si applicano le disposizioni di cui all'art. 224-ter.».

L'art. 33, comma 1, lettera d) della legge 29 luglio 2010, n. 120, ha introdotto, nell'art. 186 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il comma 9-bis.

Il citato comma 9-bis prevede «Al di fuori dei casi previsti dal comma 2-bis del presente articolo, la pena detentiva e pecuniaria 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, 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. Con il decreto penale o con la sentenza il giudice incarica l'ufficio locale di esecuzione penale ovvero gli organi di cui all'art. 59 del decreto legislativo n. 274 del 2000 di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. In deroga o quanto previsto dall'art. 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva irrogato e dello conversione della pena pecuniaria ragguagliando 250 euro ad un giorno di lavoro di pubblica utilità. 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 e revoca la confisca del veicolo sequestrato. La decisione è ricorribile in cassazione. Il ricorso non sospende l'esecuzione a meno che il giudice che ha emesso la decisione disponga diversamente. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, il giudice che procede o il giudice dell'esecuzione, a richiesta del pubblico ministero o di ufficio, con le formalità di cui all'art. 666 del codice di procedura penale, tenuto conto dei motivi, della entità e delle circostanze della violazione, dispone la revoca della pena sostitutiva con ripristino di quella sostituita e della sanzione amministrativa della sospensione della patente e della confisca. Il lavoro di pubblica utilità può sostituire la pena per non più di una volta.».



OSSERVA

Ad avviso di questo giudice le menzionate norme devono essere esaminate sotto il profilo della legittimità costituzionale.

1. L'art. 9-*bis* prevede la possibilità di sostituire le pene stabilite dal comma 2, lettere *b*) e *c*) con il «lavoro di pubblica utilità», con all'esito favorevole, la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente di guida. Nessun istituto analogo è previsto per l'ipotesi di cui alla lettera *a*), più lieve e punita solo con sanzione amministrativa e sanzione accessoria della sospensione della patente.

2. La mancata previsione nel comma 9-*bis* di un istituto che consenta al trasgressore di ottenere il beneficio della riduzione alla metà del periodo di sospensione della patente di guida incide su interessi di rango costituzionale. La norma contrasterebbe con l'art. 3 della Carta costituzionale e con l'art. 29, comma 2 della «Dichiarazione universale dei diritti umani» adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948;

a) sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione (tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge ... È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana) perché creerebbe disuguaglianza tra le persone incorse nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettera *a*) e quelle incorse nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettere *b*) e *c*). Mentre il sistema sanzionatorio previsto per le ipotesi più gravi di cui alle lettere *b*) e *c*), costituenti reato, consentendo la possibilità di accedere all'istituto dei «lavori di pubblica utilità» con il conseguente beneficio di ottenere la riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, non è previsto analogo ovvero altro istituto ovvero prestazione che permetta al trasgressore della violazione della lettera *a*) di avere parimenti la riduzione della patente di guida. Si verrebbe così a creare non solo disparità di trattamento sanzionatorio tra l'ipotesi più lieve e quelle più gravi della medesima condotta illecita, bensì alla illogica e contraria ai principi generali del diritto conseguenza di vedere sanzionato in misura più grave o per lo meno in pari misura il fatto più lieve rispetto a quello previsto come reato. Infatti, nel caso di cui alla lettera *b*), con l'esito positivo dello svolgimento dei lavori di pubblica utilità, la sospensione della patente potrebbe venire ridotta a mesi tre, nella stessa misura minima di sospensione prevista nel caso di cui alla lettera *a*). Con l'effetto di punire nella medesima misura le due diverse condotte.

Al rimettente non appare rilevante che il beneficio sia in relazione con il complesso delle sanzioni stabilite per le fattispecie di reato, in quanto la diversità tra le sanzioni penali e quella amministrativa dipende dalla differente qualificazione delle condotte che il legislatore ha voluto prevedere;

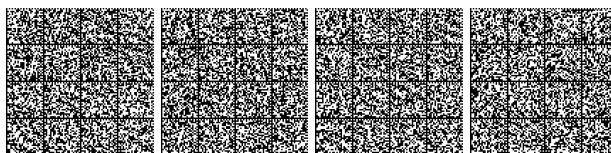
b) sarebbe in contrasto con l'art. 29, comma 2 della «Dichiarazione universale dei diritti umani» adattata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948 (nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica).

Le medesime considerazioni esposte nel precedente paragrafo *a*) rilevano altresì riguardo l'ulteriore profilo di violazione del richiamato art. 29.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera d) della legge 29 luglio 2010, n. 120, nella parte in cui non prevede per le persone incorse nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettera a) del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, un istituto ovvero prestazione che permetta di avere la riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, parimenti a quanto previsto per le ipotesi di cui alle successive lettere b) e c) della stessa norma, per contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione, sia con l'art. 29, comma 2 della «Dichiarazione universale dei diritti umani» adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948.



Per evitare possibile nocumento al ricorrente, in attesa della risoluzione della questione di legittimità costituzionale dispone la sospensione del giudizio iscritto al n. 9969/2018 R.G. fino all'esito del giudizio di legittimità.

Si comunichi alle parti.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina la notifica, a cura della cancelleria, della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Genova, 18 novembre 2019

Il Giudice di pace: NATIVI

20C00112

N. 61

Ordinanza del 3 gennaio 2020 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Hernandez Medina Maria Elizabeth contro Insieme soc. coop. a r.l. Onlus e Aldeguere Monique

Lavoro e occupazione - Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Tutela per ipotesi specificate di vizi formali e procedurali del licenziamento - Meccanismo di determinazione dell'indennità spettante al lavoratore.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 4.

IL TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE TERZA LAVORO

in persona del giudice dott. Dario Conte, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 16 settembre 2019, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento indicato in epigrafe, vertente tra:

Hernandez Medina Maria Elizabeth, elett.nte domiciliata in Roma - via Carlo Poma n. 2 - presso l'avv. Carmine Nicastro, che la rappresenta e difende - ricorrente;

e Insieme soc. coop. a r.l. Onlus, elett.nte domiciliata in Roma - via Pietro de Cristofaro n. 40 - presso l'avv. Sabina Di Giacomo, che la rappresenta e difende - convenuta;

Aldeguere Monique, elett.nte domiciliata in Roma - via Pietro de Cristofaro n. 40 - presso l'avv. Sabina Di Giacomo, che la rappresenta e difende - convenuta.

Con ricorso depositato l'8 febbraio 2018 Hernandez Medina Maria Elizabeth conveniva qui in giudizio la Insieme S.c.r.l. Onlus, ed Aldeguer Monique.

Esposto (in sintesi): di aver lavorato alle dipendenze di entrambe, esercenti attività di casa di riposo per anziani in via Cervino a Roma, dal 25 febbraio 2017 al 31 agosto 2017; che il rapporto, instauratosi di fatto con la Aldeguere, era stato formalizzato dalla Insieme solo il 13 luglio 2017 con un contratto di lavoro subordinato socio-lavorativo a tempo determinato, con scadenza prevista al 30 settembre 2017, che l'aveva inquadrata al livello B1 secondo il C.C.N.L. cooperative-sociali come aiuto cuoca, a tempo parziale per quindici ore settimanali; che peraltro la società l'aveva licenziata in tronco «ante tempus» con lettera del 31 agosto 2017 per pretesa assenza ingiustificata nei giorni 16, 17 e 18 agosto; che in realtà nel corso del rapporto di lavoro ella aveva svolto mansioni di cuoca, meglio descritte in ricorso, inquadrabili al superiore livello C1; il rapporto sociale era stato simulato; ed aveva osservato un orario di lavoro, meglio descritto in ricorso, di trentadue ore settimanali fino al 12 luglio 2017, e successivamente di venti; di non aver fruito di ferie; dedotto: di aver percepito un trattamento economico inferiore al dovuto ed insufficiente; che il licenziamento intimato era illegittimo: a) per pretermissione del procedimento di cui all'art. 7 della legge n. 300/1970; b) per infondatezza dell'addebito; c) per sproporzione; chiedeva:

a) dichiararsi la reale durata del rapporto quale dedotta, il tempo pieno ed il diritto al livello C1;



b) condannarsi le convenute, in solido o per quanto di ragione, al pagamento in suo favore della somma di euro 4.972,97 per differenze retributive e TFR, come da conteggio allegato al ricorso;

c) dichiararsi illegittimo il licenziamento intimatole e per l'effetto condannarsi la società convenuta al pagamento in suo favore dell'indennità risarcitoria nella misura di dodici mensilità secondo l'art. 4 del decreto legislativo n. 23/2015.

Resisteva la Insieme S.c.r.l. Onlus chiedendo respingersi le avverse domande perché (in sintesi): essa non gestiva la casa di riposo fornendovi servizi in appalto; il rapporto sociale era genuino; il rapporto di lavoro subordinato connesso era effettivamente iniziato il 13 luglio 2017; prima la ricorrente aveva semmai lavorato occasionalmente ed in forma autonoma per terzi; la ricorrente aveva svolto mansioni di aiuto cuoca, e secondo un part-time al 39,47%; la ricorrente era decaduta dall'impugnazione del licenziamento, non avendolo impugnato nei sessanta giorni; il conteggio era per alcuni versi comunque erroneo; il licenziamento era legittimo; la società occupava meno di sedici dipendenti.

Resisteva Aldeguere Monique chiedendo respingersi le avverse domande con condanna *ex art.* 96 del codice di procedura civile perché (in sintesi): essa non aveva mai gestito alcuna casa di riposo ed era estranea al rapporto in causa; ella aveva lavorato come responsabile del personale per la Salus S.r.l., la quale aveva preso in affitto la sede di via Cervino tra il marzo e l'aprile 2017, sede che era divenuta operativa iniziando a ricevere gli ospiti ai primi di maggio; in tale periodo la ricorrente aveva reso a favore della Salus prestazioni occasionali per l'allestimento e l'organizzazione della cucina e di pulizia, regolarmente compensate; il 13 luglio 2017 la ricorrente era stata assunta dalla Insieme; pochi giorni dopo, il 21 luglio 2017, la Salus aveva ceduto l'azienda ad altra società.

Istruita la causa per documenti e testi, il giudice ha prospettato alle parti la rilevanza e la non manifesta inammissibilità questione di legittimità che segue.

Udita la discussione sul punto, il giudice,

OSSERVA

Il giudice, all'esito dell'istruttoria svolta, ritiene, allo stato quanto segue per quanto attiene alla sollevanda questione.

In punto di rilevanza.

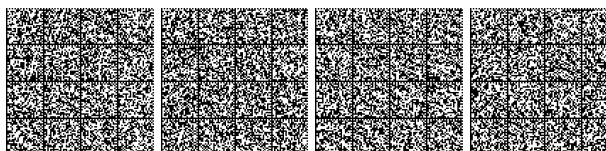
Dagli atti di causa (contratto di lavoro, Unilav, buste paga) risulta che la ricorrente ha lavorato alle dipendenze della Insieme come socia lavoratrice dipendente dal 13 luglio 2017 al 31 agosto 2017, quando è stata licenziata per asserita giusta causa, come aiuto cuoca. Il rapporto era a tempo determinato ed avrebbe dovuto scadere il 30 settembre 2017.

Malgrado la Insieme non abbia propriamente documentato l'instaurazione del rapporto sociale, il contratto individuale di lavoro, sottoscritto dalla ricorrente, dava atto del fatto, che risulta così confessato, che questa aveva presentato il 6 luglio 2017 domanda di ammissione a socio e versato la quota sociale, il che conferma il carattere socio-lavorativo della collaborazione.

Le allegazioni e le offerte di prova della ricorrente volte a dimostrare la simulazione del rapporto sociale non appaiono idonee allo scopo, posto che in un rapporto durato meno di due mesi è del tutto naturale che la ricorrente non abbia mai partecipato ad un'assemblea e non vi sia stata convocata e non abbia ricevuto rendiconti. Peraltro la questione appare irrilevante perché dall'entrata in vigore della legge n. 142/2001, nel rapporto socio-lavorativo dipendente, il rapporto di lavoro, ancorché collegato al rapporto sociale, non costituisce esecuzione di questo, ma forma oggetto di un rapporto «ulteriore» (art. 1, comma 3); gode dei diritti fondamentali del lavoro dipendente (art. 3) peraltro nella specie riconosciuti dal contratto; ed è protetto contro il licenziamento illegittimo, malgrado con talune limitazioni riguardo alla tutela reale (art. 2, comma 1).

È documentato che in epoca precedente la ricorrente aveva ricevuto da una società denominata Salus Sempione, avente sede a via Cervino n. 6, il 9 giugno 2017, la somma di euro 315,00 lordi per prestazione occasionale di allestimento locali resa nel mese di aprile 2017; ed il 10 luglio 2017 la somma di euro 960,00 lordi per prestazione occasionale di allestimento locali resa nel mese di giugno 2017.

Il teste Albani M., compagno di lunga data della ricorrente, che ha fatto causa all'Insieme ed ha conciliato, ha riferito (in sintesi): di aver lavorato alle dipendenze della Insieme per circa due mesi dal luglio all'agosto del 2017, quando è stato licenziato insieme a costei; che la ricorrente lavorava già nella casa di riposo di via Cervino, ed a suo



dire, da fine marzo; di aver fatto il colloquio preassuntivo con la Aldeguer, che sembrava operare come direttrice della struttura, e che peraltro, di lì a poco, uscì di scena, perché le subentrò il figlio Dama Ivan; che la ricorrente faceva la cuoca alla pari con lui ed il figlio Ramirez A.

Il teste Scifo A., apparentemente imparziale, ha riferito (in sintesi): di aver reso per la Salus S.r.l. una prestazione occasionale di circa venti giorni nell'aprile 2017, a via Cervino, in amministrazione; di essere poi stata assunta dalla medesima società ai primi di maggio a tempo parziale, sempre come impiegata amministrativa; e di aver lavorato per essa fino a giugno; di essere quindi stata assunta dalla Insieme il 1° luglio 2017, sempre come impiegata amministrativa, e di lavorarci tuttora; che nei primi due rapporti si relazionò con la Aldeguer che sembrava fare da direttrice, e gestiva allora la struttura insieme a tale Ricciardelli; che quando lei arrivò la ricorrente già lavorava nella struttura, in cucina, facendo da aiuto al marito che faceva il cuoco; e peraltro non in modo continuativo, anche perché faceva anche un altro lavoro; ad un certo punto, dal 1° agosto 2017, Ricciardelli e Aldeguer, che lavoravano per la Salus S.r.l., uscirono di scena, ed il Dama Ivan, per conto della Salus s.r.l.s., subentrò loro nella gestione della casa di riposo; ma nel frattempo tutti i dipendenti si erano associati nella cooperativa Insieme; che la ricorrente, all'inizio, in cui figurava come collaboratrice occasionale, lavorava per la Salus S.r.l.

Il teste Ramirez Hernandez J.A., figlio della ricorrente, che ha fatto causa alla Insieme ed ha conciliato, ha riferito (in sintesi): di aver lavorato alle dipendenze della Insieme, in regola, dal 1° luglio 2017 al 30 agosto 2017, come aiuto cuoco; che sua madre lavorava lì da aprile; che quando lavorarono insieme sua madre faceva l'aiuto cuoca; ma prima faceva la cuoca, stando da sola; che nel periodo in cui lavorarono insieme sua madre lavorava sei giorni la settimana, riposando in giorno diverso dalla domenica a settimane alterne, quattro ore il pomeriggio, secondo turni che essi stessi concordavano, con l'Albani, quale *chef*, ad avere l'ultima parola; che la casa di cura era gestita a nome Salus.

Il teste Dama S., figlia della Aldeguer, e dipendente Salus dal 2001, quadro, ha riferito (in sintesi): che la Salus assunse la gestione della casa di cura di via Cervino nell'aprile 2017; di aver frequentato la sede in quel mese e nei due successivi; che in quel periodo la ricorrente veniva saltuariamente, e comunque in modo non quotidiano, a dare una mano in cucina a tale Cosetta, che faceva la cuoca per la Salus, che a quell'epoca gestiva tutta la struttura ed anche la cucina; che sua madre era ed è dipendente della Salus, e si occupa di organizzazione dell'accoglienza; che nel giugno 2017 ci fu una diatriba nella sua famiglia sicché non ci occupò più di quella casa di riposo.

Il teste Noya S., dipendente della Insieme dal novembre 2017 al dicembre 2018 ha riferito (in sintesi): che in quel periodo la casa di riposo era gestita dalla Salus Sempione; che l'aveva ricevuta dal 1° agosto 2017 dalla Salus S.r.l.; che dal 2014 al novembre 2017 aveva lavorato alle dipendenze della cooperativa Gioia, che dal luglio al novembre del 2017 prestava servizi in appalto a via Cervino, cui subentrò la Insieme; che quando, nel luglio 2017, iniziò a frequentare la struttura, vide la ricorrente un paio di volte che aiutava in cucina, dove lavorava Cosetta, che faceva la cuoca; che poi la vide lavorare in modo pressoché quotidiano con altro personale di Insieme.

Dalle predette evidenze documentali ed orali appare probabile che prima del luglio 2017 la ricorrente non lavorò né per la Insieme, né per la Aldeguer, ma per la Salus S.r.l., società che gestiva la generalità della struttura, e della quale la Aldeguer era una dipendente, presumibilmente con compiti gestori, peraltro insieme al Ricciardelli.

Peraltro la ricorrente non ha provato né di essere stata ingaggiata personalmente dalla Aldeguer, né che fosse questa dirigere il suo lavoro, né che questa l'abbia mai retribuita; mentre v'è prova documentale che la ricorrente, per i mesi di aprile a giugno del 2017, venne pagata dalla Salus Sempione. Anche a presumere che sia stata la Aldeguer ad ingaggiare inizialmente la ricorrente, come avvenuto per altri lavoratori escussi a testi, appare evidente che essa agiva quale dipendente della Salus, visto che era tale società a dirigere la struttura.

Anche se fosse stato dimostrato che, nella prima fase della collaborazione, fosse stata la Aldeguer a dirigere in qualche modo il lavoro della ricorrente (e non è), si deve considerare che tutti i soggetti collettivi, come tali, non possono operare che mediante persone fisiche che li rappresentano, sicché il fatto che un lavoratore di una società sia diretto da un dipendente di questa è del tutto normale e non giustifica alcuna attribuzione di datorialità personale, specie ove, come nel caso di specie, una società abbia retribuito in nome proprio nel preteso periodo «in nero» e rilasciato una certificazione dei compensi erogati, palesando il rapporto institorio.

Le prove raccolte paiono però escludere che il rapporto di lavoro tra la ricorrente e la Insieme sia iniziato il 13 luglio 2017. I testi Scifo ed Ramirez hanno dichiarato di essere stati assunti da Insieme il 1° luglio 2017, il teste Albani di averci lavorato per circa due mesi fino al 31 agosto 2018, e gli ultimi due hanno detto di essere stati ingaggiati tramite la ricorrente che già lavorava lì; trattandosi di rapporti dichiarati in regola, la convenuta avrebbe avuto agio a confutare tali affermazioni «*ex tabulas*»; ed invece non ci sono prove contrarie. Tutto ciò suggerisce la Insieme prese in appalto la cucina il 1° luglio 2017, data dalla quale, secondo gli ultimi due testi, la ricorrente lavorava come cuoca o aiuto cuoca con orari più o meno regolari e con continuità quotidiana, cosa che appare concludere la subordina-



zione. È invero del tutto implausibile che il Ramirez e l'Albani, ingaggiati dalla Insieme tramite la Hernandez, siano stati assunti prima di lei, o che la ricorrente abbia continuato a lavorare per la Salus mentre i suoi colleghi di cucina lavoravano per Insieme.

Si deve quindi allo stato ritenere che tra la ricorrente e la Insieme è intercorso un rapporto di lavoro subordinato dal 1° luglio 2017 al 31 agosto 2017. Poiché il rapporto appare sorto prima della pattuizione della clausola del termine, sembra doversi concludere che esso sia sorto a tempo indeterminato.

L'eccezione di decadenza sollevata riguardo alla domanda di impugnazione del licenziamento appare infondata a fronte dell'evidenza documentale dell'impugnazione stragiudiziale esperita con lettera del 18 settembre 2017 risultante spedita il 18 settembre 2017 e ricevuta dalla Insieme il 21 settembre 2017. La nuda deduzione «si contesta la produzione documentale [...]», del tutto generica, non ha alcuna capacità confutativa.

Il licenziamento intimato alla ricorrente per motivi disciplinari risulta probabilmente illegittimo perché, in assenza dell'assolvimento, da parte di Insieme, dell'onere di provarne l'esperimento, deve ritenersi affetto dal vizio di totale pretermissione della procedura preliminare prevista dall'art. 7 della legge n. 300/1970, che vale ugualmente per il licenziamento per giusta causa e quello per giustificato motivo soggettivo, ciò che comporta le conseguenze di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 23/2015.

Appena più delicata la questione posta dal fatto che la ricorrente, pur censurando il licenziamento impugnato anche per motivi sostanziali, lo fa in via gradata «Si ribadisce, comunque, che la ricorrente non ha mai posto in essere alcun comportamento tale da ledere la fiducia [...] anche perché la sanzione non è comunque proporzionata ai fatti [...] in via gradata, il licenziamento per cui è causa deve essere in ogni caso considerato e qualificato illegittimo in quanto privo di giusta causa e/o giustificato motivo [...]», conclude sul punto facendo riferimento all'art. 4, che s'applica solo ai vizi formali e procedurali, e non all'art. 3, che sanziona i vizi sostanziali, e, pur prevedendo ugualmente una tutela meramente indennitaria, ne prevede una maggiore.

In linea di principio la domanda è identificata per oggetto e titolo in base a quanto risulta dall'esame complessivo dell'atto, e non necessariamente dalle disposizioni invocate, spettando al giudice, secondo il canone «*iura novit curia*», la corretta individuazione delle disposizioni applicabili alla fattispecie, sicché di per sé il mancato riferimento all'art. 3 non sarebbe ostativo né all'esame dei motivi di impugnazione di carattere sostanziale, né all'applicazione di detta disposizione.

Tuttavia la domanda, nei termini predetti, costituisce esercizio del potere dispositivo dell'azione. Di conseguenza, poiché l'impugnazione del licenziamento per motivi (causa *petendi*) sostanziali (assenza nel merito di giusta causa/giustificato motivo) risulta proposta solo nell'espositiva ed in via gradata, l'accoglimento della censura fondata sull'art. 7 assorbe l'altra secondo la volontà della parte, e ne impedisce la disamina.

D'altro canto non necessariamente la proposizione di una subordinata di potenziale maggior valore rispetto alla domanda principale è illogica, potendo rispondere ad un strategia processuale di non affrontare un rischio di soccombenza parziale sul capo di domanda a maggior rischio di mancato accoglimento.

Riguardo all'eccepita applicabilità dell'art. 9, osserva il giudicante che la società convenuta ha espressamente dedotto di non avere il requisito dimensionale, e la ricorrente, oltre e non aver nemmeno allegato il contrario in ricorso, non ha mai contestato quanto allegato dalla convenuta sul punto, sicché l'assenza del requisito dimensionale deve ritenersi pacifica ai sensi dell'art. 115 del codice di procedura civile.

Di conseguenza, sembra debbano applicarsi gli articoli 4 e 9 del decreto legislativo n. 23/2015.

In corso di causa sono avvenuti due eventi normativi:

a) l'entrata in vigore, il 14 luglio 2018, del decreto legislativo n. 87/2018, conv. in legge n. 96/2018, il cui art. 3 ha aumentato il minimo ed il massimo dell'indennità risarcitoria prevista dall'art. 3 del decreto legislativo n. 23/2015 in caso di licenziamento ingiustificato;

b) la sentenza della Corte costituzionale n. 194/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2015 riguardo alla parte (l'anzianità di servizio) che, secondo tale disposizione, regolava da sola la determinazione dell'indennità tra il minimo ed il massimo.

L'evento normativo *sub a)* non s'applica, ad avviso del giudicante, alla fattispecie perché in mancanza di regola temporale specifica s'applica il principio generale di normale irretroattività di cui all'art. 11 delle preleggi, e per regola generale le norme non retroattive che sostituiscono precedenti sanzioni legate a illeciti inerenti a rapporti di diritto sostanziale, o regolano conseguenze di fatti generativi di diritti pregressi, non s'applicano agli illeciti commessi ed ai fatti verificatisi prima della loro entrata in vigore (Cassazione numeri: 3713/75, 5547/77, 5211/78, 10/79, 1184/84, 3914/85).



L'evento normativo *sub b)*, certamente retroattivo per i rapporti pendenti, non sarebbe rilevante, dovendosi applicare l'art. 4, che risulta però esposto alla stessa, o ad almeno analoga obiezione di illegittimità costituzionale.

In punto di non manifesta infondatezza.

Sulla base di quanto premesso, appare allo stato probabile che il licenziamento impugnato vada dichiarato illegittimo, e sanzionato secondo l'art. 4 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, trattandosi di violazione procedurale ascrivibile all'art. 7 della legge n. 300/1970; mentre non appaiono, allo stato, sussistere i presupposti per l'applicazione degli articoli 2 e 3.

L'art. 4 cit. prevede che «Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia intimato con violazione [...] della procedura di cui all'art. 7 della legge n. 300 del 1970, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle tutele di cui agli articoli 2 e 3 del presente decreto».

La disposizione mutua dall'art. 3 dello stesso decreto un criterio di commisurazione dell'indennità automaticamente legato all'anzianità di servizio. Nel caso di specie, pare allo stato che l'anzianità di servizio della Hernandez fosse di due mesi secondo l'art. 8 del decreto, sicché le spetterebbe una indennità commisurata al minimo di legge, che nel caso di specie sarebbe, ai sensi dell'art. 9, una mensilità, trattandosi di piccola impresa.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 194 del 2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2015, limitatamente alle parole «di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio».

In estrema sintesi, la Corte, a fondamento di tale decisione, ha ritenuto che:

«La qualificazione come “indennità” dell'obbligazione prevista dall'art. 3, comma 1, non ne esclude la natura di rimedio risarcitorio [...]»; posto che il licenziamento, anche se efficace, «costituisce pur sempre un atto illecito, essendo adottato in violazione della preesistente non modificata norma imperativa»;

l'ancoramento dell'indennità ad un parametro forfettizzato rigido «contrasta, anzitutto, con il principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'ingiustificata omologazione di situazioni diverse»; posto che «[...] il pregiudizio prodotto, nei vari casi, del licenziamento ingiustificato dipende da una pluralità di fattori. L'anzianità nel lavoro, certamente rilevante, è dunque solo uno dei tanti»;

«In una vicenda che coinvolge la persona del lavoratore nel momento traumatico della sua espulsione dal lavoro, la tutela risarcitoria non può essere ancorata all'unico parametro della anzianità di servizio. Non possono che essere molteplici i criteri da offrire alla prudente discrezionale valutazione del giudice [...]», ciò che «[...] risponde, infatti, all'esigenza di personalizzazione del danno subito [...]»;

il predetto criterio si pone inoltre in contrasto col principio di ragionevolezza «sotto il profilo dell'inidoneità dell'indennità medesima a costituire un adeguato ristoro del concreto pregiudizio subito dal lavoratore [...] e un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare illegittimamente»;

«[...] la rigida dipendenza dell'aumento dell'indennità dalla sola crescita dell'anzianità di servizio mostra la sua incongruenza soprattutto nei casi di anzianità di servizio non elevata [...]»;

poiché una tutela così consegnata «[...] non costituisce né un adeguato ristoro del danno prodotto, nei vari casi, dal licenziamento, né un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente, risulta evidente che una siffatta tutela [...] non può dirsi rispettosa (nemmeno) degli articoli 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione, che tale interesse, appunto, protegge».

Al giudicante sembra che identiche o almeno analoghe ragioni valgano a far dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 4.

L'unica differenza tra le due fattispecie attiene al fatto che l'art. 3 disciplina il licenziamento ingiustificato per motivi sostanziali, mentre l'art. 4 quello reso illegittimo dalla violazione di regole di carattere formale e procedurale.



La differenza non sembra incidere in modo significativo sulla non manifesta infondatezza della questione posto che:

a) anche l'art. 7 della legge n. 300/1970 è una disposizione imperativa, la cui violazione integra dunque, secondo l'insegnamento della Corte, illecito fonte di danno da risarcire in modo anche formalmente indennitario, ma necessariamente «adeguato e personalizzato»;

b) in tale ottica, pare valere negli stessi termini il principio che impone che l'indennità (risarcitoria), sia ancorata ad una pluralità di fattori di correlazione al danno sofferto, e non solo all'anzianità di servizio;

c) il parametrato «rigido e fisso» dell'indennità all'anzianità di servizio, specie nei casi, quale quello di specie, in cui questa è assai modesta, non pare fornire una adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente (o comunque in violazione di legge), né garantisce un adeguato ristoro al pregiudizio concretamente arrecato.

La portata della distinzione tra ingiustificatezza sostanziale ed illegittimità formale/procedurale, anche se già invalsa nel regime di cui all'art. 18 della legge n. 300/1970 c.m. dalla legge n. 92/2012, non pare peraltro poter essere valorizzata oltre una certa misura in rapporto ai principi fondamentali, posto che la previsione di una procedura preventiva di garanzia posta dall'art. 7 della legge n. 300/1970, non a caso inserita nel titolo primo della legge, intitolato «Della libertà e dignità del lavoratore», lungi dal porsi come mera prescrizione di forma, assolve ad una funzione di protezione di Costituzione 41, comma 2 che, seppure non costituzionalmente imposta (Corte costituzionale n. 204/1982), anticipa a tale scopo, tenuto conto del fatto che il datore irroga una sanzione, il rispetto del principio di civiltà del cd. «*audiatur et altera pars*» (arg. ex Corte costituzionale n. 204/1982; n. 220/1995).

La questione peraltro non sembra poter esser risolta in via interpretativa, neppure quella della cd. «interpretazione adeguatrice» perché:

a) l'art. 4 è assolutamente inequivoco, nel suo tenore letterale, nel parametrare l'indennità alla sola anzianità di servizio;

b) non appare possibile escludere che la diversità tra le due fattispecie legittimi l'attuale art. 4, o richieda qualche altra forma di adeguamento costituzionale.

A tale riguardo, appare anche rilevante osservare che nel sistema previgente di cui all'art. 18 della legge n. 300/1970 c.m. della legge n. 92/2012, nell'ambito della cd. tutela indennitaria, la commisurazione dipendeva, in caso di licenziamento ingiustificato per ragioni sostanziali, oltre che dall'anzianità di servizio, dal numero di dipendenti occupati, dalle dimensioni dell'attività economica, dal comportamento e delle condizioni delle parti (comma 5), mentre in caso di violazione formale-procedurale dipendeva dalla gravità della stessa (comma 6), così in sostanza già in apparenza prescindendo da fattori muniti di un nesso apprezzabile col danno sofferto dal lavoratore, come invece nel regime di cui all'art. 8 della legge n. 604/1966, al quale il legislatore si era ispirato nel riscrivere l'art. 18, comma 5.

Ad avviso del giudicante, per le ragioni già sopra svolte, il carattere formale-procedurale della violazione non toglie nulla al fatto che il licenziamento intimato in violazione dell'art. 4 integra un illecito che deve dar luogo ad un risarcimento «adeguato e personalizzato», ancorché forfettizzato, secondo la stessa logica che pare reggere Corte costituzionale n. 194/2018. D'altro canto, la stessa commisurazione dell'indennità all'anzianità di servizio, e quindi ad un fattore riconosciuto da Corte costituzionale n. 194/2018 come parametrico del danno sofferto, operata dall'art. 4, accoglie tale impostazione, sebbene in modo del quale appare evidente l'insufficienza.

Peraltro, a ragionare altrimenti, il parametrato «rigido e fisso» dell'indennità all'anzianità di servizio, piuttosto che, al limite, alla gravità della violazione, appare comunque integrare violazione del principio di uguaglianza/ragionevolezza», sanzionando in modo uguale violazioni non solo produttive di danni differenti, ma di gravità che possono essere, a loro volta, del tutto differenti.

La rimessione dello scrutinio alla Corte appare resa particolarmente ineludibile in ragione del fatto che questa, nella sentenza n. 194/2018, dopo aver verificato che la questione sollevata sull'art. 4 non era delibabile per difetto del requisito di rilevanza nel giudizio «*a quo*», non ha ritenuto di esercitare il potere ad essa conferito dall'art. 27 della legge n. 87/1953, di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 «per derivazione».

Appare quindi anche non manifestamente infondata, in rapporto agli articoli 3, 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio».



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante, e non manifestamente infondata, con riguardo agli articoli 3, 4, comma 1, e 35, comma 1, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio»;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 3 gennaio 2020

Il Giudice: CONTE

20C00113

N. 62

Ordinanza del 13 novembre 2019 della Commissione tributaria provinciale di Bologna sul ricorso proposto da Pag Italy S.r.l. ed altri contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale Bologna

Imposte e tasse - Imposta di registro - Applicazione dell'imposta - Interpretazione degli atti - Applicazione dell'imposta secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extra-testuali e dagli atti ad esso collegati.

- D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), art. 20, come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), numeri 1) e 2), 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).

Imposte e tasse - Imposta di registro - Previsione che l'art. 1, comma 87, lettera a), della legge n. 205 del 2017 costituisce interpretazione autentica dell'art. 20 del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro (TUR).

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 1084.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI BOLOGNA

SEZIONE QUARTA

Riunita con l'intervento dei signori:

D'Orazi Marco, Presidente e relatore;

Casaccia Fabrizio, giudice;

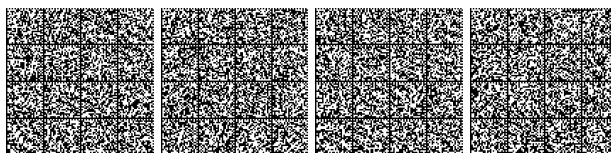
Salsi Luciano, giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 344/2017, depositato il 26 aprile 2017, avverso avviso di liquidazione n. 20161T018954000, registro 2016;

Contro Agenzia delle entrate, Direzione provinciale Bologna, proposto dai ricorrenti Pag Italy S.r.l., via del Lavoro n. 10 - 40057 Granarolo dell'Emilia (BO), difeso da:

dott. Zanotti Paolo, via San Felice n. 22, 40100 Bologna;

dott. Zanotti Renato, via San Felice n. 22, 40100 Bologna.



SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La società Pag Italy S.r.l., la Immobiliare 37 S.p.a., la Immobiliare 36 S.p.a., la Immobiliare 38 S.p.a. propongono autonomi ricorsi avverso distinti «Avvisi di liquidazione dell'imposta» notificati dall'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Bologna 2.

Tali ricorsi hanno tutti il medesimo oggetto; ovvero l'impugnazione dell'atto con cui l'ufficio erariale riqualifica ai sensi dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131/198, testo unico imposta di registro (Tur), l'operazione di conferimento di ramo di azienda con successiva cessione di partecipazioni totalitarie alla stregua di una cessione aziendale; operazione unitaria assoggettata all'imposta proporzionale di registro in luogo di quella in misura fissa invece applicata in sede di operazione negoziale.

Per esigenze di concisione di questa ordinanza, le società, nel seguito, anche senza tipo sociale: dunque Vanti Premium, in luogo di Vanti Premium S.r.l.

In particolare l'operazione si articola in una serie di atti rogati in un breve lasso di tempo:

12 luglio 2016 la Società Automercantile San Luca S.p.a. (poi Immobiliare 37 S.p.a., con mero cambiamento di nome) costituisce la newco Vanti Premium S.r.l. di cui è unico socio. Nella stessa data la Società Audizentrum Bologna S.p.a. (poi Immobiliare 36 S.p.a., con mero cambiamento di nome) costituisce la newco Vanti Quattro S.r.l. di cui è unico socio. Nella stessa data la Società Soveco S.p.a. (poi Immobiliare 38 S.p.a., con mero cambiamento di nome) costituisce la newco Vanti Sport S.r.l. di cui è unico socio;

28 settembre 2016 Automercantile San Luca S.p.a. (poi Immobiliare 37) conferisce nella newco Vanti Premium S.r.l. un ramo di azienda. Altrettanto fanno Audizentrum Bologna S.p.a. (poi Immobiliare 36) rispetto alla newco Vanti Quattro S.r.l., e Soveco S.p.a. (poi Immobiliare 38) rispetto alla newco Vanti Sport S.r.l.;

3 ottobre 2016 la Immobiliare 37 S.p.a. (già Automercantile San Luca S.p.a.) cede a Pag Italy S.r.l. la sua partecipazione totalitaria in Bologna Premium S.r.l. Altrettanto fanno Immobiliare 36 (già Audizentrum Bologna S.p.a.) con riferimento alla partecipazione in Vanti Quattro S.r.l. e Immobiliare 38 (già Soveco S.p.a.) rispetto alla partecipazione in Vanti Sport S.r.l.

Tutti gli atti, apparentemente, vengono autoliquidati con applicazione dell'imposta di registro in misura fissa; anziché proporzionale, così conseguendo un notevole risparmio di imposta.

Con distinti avvisi di liquidazione dell'imposta, notificati alle ricorrenti il 28 febbraio 2017 e 2 marzo 2017, la Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Bologna 2, ha ravvisato nelle descritte operazioni gli effetti giuridici propri di una cessione di azienda ed ha quindi proceduto alla riqualificazione ai sensi dell'art. 20-tur con conseguente applicazione dell'imposta di registro in misura proporzionale con aliquota del tre per cento (3%), sul valore del ramo.

La società Pag Italy S.r.l. nonché Immobiliare 36, Immobiliare 37, Immobiliare 38 - in quanto responsabili in solido con Pag del pagamento dell'imposta di registro e relativi interessi - impugnano gli avvisi di liquidazione dell'imposta notificati alle ricorrenti nelle date 28 febbraio 2017 e 2 marzo 2017, tutte proponendo i medesimi motivi.

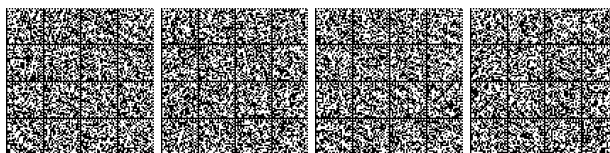
Trattandosi di operazione unitaria, coinvolgente questioni di fatto e di diritto comuni, le cause vengono riunite ai sensi dell'art 29, decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

Le cause riunite sono le seguenti:

- R.G.R. numero 344 del 2017 (ricorrente Pag Italy);
- R.G.R. numero 345 del 2017 (ricorrente Pag Italy);
- R.G.R. numero 346 del 2017 (ricorrente Pag Italy);
- R.G.R. numero 372 del 2017 (ricorrente Immobiliare 36);
- R.G.R. numero 374 del 2017 (ricorrente Immobiliare 38);
- R.G.R. numero 376 del 2017 (ricorrente Immobiliare 37).

In particolare, le società lamentano:

con il primo motivo il difetto di motivazione dell'avviso impugnato, che sarebbe pertanto affetto da nullità. In particolare le contribuenti contestano la mancata indicazione della natura dell'imposta richiesta, del tasso di interesse applicato, del termine entro cui pagare, nonché la mancata allegazione degli atti richiamati;



con il secondo motivo la violazione della direttiva comunitaria n. 7/2008 da parte dell'ente impositore, con conseguente nullità dell'avviso di liquidazione. In particolare le contribuenti, prescindendo dalla riqualificazione dell'operazione effettuata dall'ufficio nei termini di cessione di azienda ai sensi dell'art. 20-tur, ritengono detta operazione non unitaria ma, considerando autonomamente gli atti della concatenazione negoziale, li annoverano tra quelli esclusi, ai sensi dell'art. 5 della direttiva, dall'imposizione indiretta in capo alle società di capitali;

con il terzo motivo di ricorso l'inesistenza del presupposto impositivo dell'avviso di liquidazione con conseguente nullità dello stesso. Sostengono le ricorrenti che l'operazione deve essere considerata atomisticamente, e dunque solo con riferimento all'atto di cessione di quote sociali, che come tale costituisce il presupposto di applicazione dell'Imposta sul valore aggiunto e non dell'Imposta proporzionale di registro;

col quarto motivo la violazione, da parte dell'ufficio, del diritto del contribuente a partecipare ad un contraddittorio preventivo;

infine, col quinto motivo la violazione, ovvero falsa applicazione degli artt. 20 e 21-tur in quanto l'ufficio avrebbe impropriamente riqualificato come fattispecie unitaria (cessione di azienda) fattispecie distinte e autonome di cessione di partecipazioni, non collegabili con il precedente conferimento di azienda e comunque negozi realmente voluti come tali dalle parti. Secondo l'art. 20-tur, solo gli effetti giuridici di un atto possono avere rilievo per l'applicazione dell'Imposta di registro e dunque ogni singolo atto deve essere valutato autonomamente per i propri effetti giuridici in relazione allo schema giuridico che esso è idoneo a realizzare. Inoltre, sostengono le ricorrenti che l'indagine sugli effetti giuridici dell'atto deve essere compiuta unicamente sulla base degli elementi che emergono dai singoli documenti presentati al momento della registrazione e non anche da elementi extra-testuali né, tanto meno, da vicende antecedenti o successive alla registrazione dell'atto.

In tutti i giudizi, si è costituita ritualmente la Agenzia delle entrate che ha chiesto il rigetto del ricorso confutandone i motivi e ribadendo gli argomenti esposti nell'atto impugnato. In particolare essa oppone le seguenti controdeduzioni:

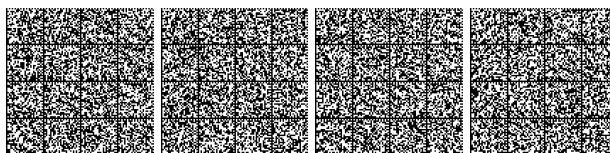
con riferimento al primo motivo l'Agenzia ritiene che l'avviso contenga tutte le indicazioni utili al contribuente per l'adempimento spontaneo, che lo informi delle conseguenze del mancato versamento, presentando una motivazione completa, che lo metta nella condizione di difendersi compiutamente;

con riferimento al secondo motivo se la riqualificazione in cessione di azienda è corretta, la direttiva 2008/7/CE non è applicabile, perché la fattispecie non rientra nel suo campo per espressa previsione del combinato disposto degli articoli 4 e 5. Se invece si nega la possibilità di riqualificazione ex art. 20-tur, diventa allora inutile invocare tale direttiva, poiché l'avviso ricadrà nei suoi presupposti da un punto di vista sostanziale;

con riferimento al terzo motivo l'Agenzia non prende posizione in quanto, essendo relativo all'insussistenza del presupposto impositivo, esso deve essere esaminato congiuntamente al quinto relativo alla riqualificazione ai sensi dell'art. 20-tur dell'operazione;

con riferimento al quarto motivo osserva l'Agenzia che in primo luogo non sussiste, nell'ordinamento nazionale (a differenza di quello dell'Unione europea) alcun obbligo generalizzato per l'Amministrazione finanziaria di instaurare un contraddittorio ogni qualvolta la stessa adotti un provvedimento lesivo dei diritti e degli interessi del contribuente. Inoltre che, nel caso di tributi «non armonizzati», l'instaurazione del contraddittorio costituisce un obbligo solo nel caso in cui sia espressamente previsto dalla legge. Diversamente, in tema di tributi «armonizzati», osserva sempre l'Agenzia, l'obbligo di contraddittorio endoprocedimentale è sì generalizzato e la sua omissione determina l'invalidità dell'atto impositivo, ma ciò a condizione che il contribuente dimostri, in sede giudiziale, che, in mancanza di tale violazione, il procedimento avrebbe comportato un risultato diverso. Pertanto, non essendo l'Imposta di registro un tributo armonizzato, e non essendoci alcuna previsione normativa in tale senso, non vi è per l'Amministrazione alcun obbligo di invitare le contribuenti al contraddittorio. In ogni caso, anche laddove si dovesse ritenere obbligatoria l'instaurazione dello stesso, spetterebbe al contribuente la dimostrazione che il procedimento avrebbe comportato un risultato diverso;

con riferimento al quinto motivo, infine, sostiene l'Agenzia che una corretta interpretazione dell'art. 20-tur ai fini dell'applicazione dell'Imposta proporzionale di registro imponga la riqualificazione dell'operazione, frazionata in una pluralità di atti, alla luce dell'unitario effetto negoziale perseguito. Per comprendere quale sia il presupposto impositivo cui applicare il tributo in oggetto, occorre prescindere dalla forma e dal titolo dell'atto registrato, dovendo piuttosto analizzare gli effetti giuridici che con esso le parti intendono produrre.



MOTIVI DELLA DECISIONE

In generale

Ritiene il collegio che il presente processo veda una (duplice) questione di costituzionalità; essendo rilevanti e non manifestamente infondate questioni di costituzionalità relative a:

A. L'art. 20 del tur, quale risultante dall'intervento apportato dall'art. 1, comma 87 (lettera a, numeri 1 e 2), legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (legge di bilancio 2018), nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'Imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, (...) si debbano tenere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, «prescindendo da quelli extratestuali dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi»;

B. L'art. 1, comma 1084 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio per il 2019).

La vicenda dell'art. 20-tur

Risulta dunque evidente che la pretesa impositiva della Amministrazione finanziaria nel caso di specie si fonda sull'applicazione dell'art. 20-tur.

Tale norma è stata per lungo tempo oggetto di dibattito in ordine alla sua reale natura ed alla possibilità - sulla quale la giurisprudenza di legittimità, nell'ultimo decennio, si è consolidata in senso affermativo - di utilizzo della stessa per riqualificare più atti tra loro collegati al fine di individuare il dato giuridico reale conseguente alla natura intrinseca degli atti e ai loro effetti giuridici. La causa unitaria così individuata ha permesso di sottoporre al regime di tassazione più oneroso, ovvero quello proporzionale, le operazioni realizzate mediante più atti che, isolatamente considerati, vengono tassati con imposta fissa: in particolare, si tratta delle cessioni di partecipazioni (di controllo, o a maggior ragione totalitarie) precedute dal conferimento di aziende e/o di beni, sovente riqualificate come cessioni (dirette) di aziende e/o beni.

Con il comma 87 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di stabilità 2018), il legislatore ha rivisitato la disposizione di cui all'art. 20-tur, stabilendo che «l'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extra-testuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi».

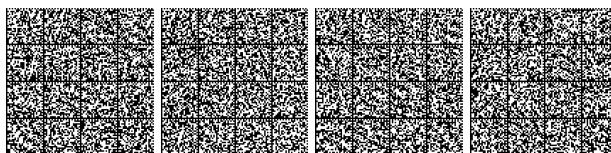
Rispetto alla previgente formulazione («l'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente») l'area di operatività dell'art. 20-tur risulta ristretta, attraverso tre modifiche: *a)* l'utilizzo della forma singolare, con il riferimento al singolo «atto»; *b)* il divieto di valorizzare elementi extra-testuali ed il contenuto di eventuali atti collegati a quello portato alla registrazione; *c)* l'aver fatto comunque salva, attraverso il riferimento agli «articoli successivi», la possibilità di contestare l'abuso del diritto.

Sul tema della decorrenza temporale della novella è intervenuto il legislatore con la legge di bilancio previsionale per l'anno 2019, stabilendo (art 1, comma 1084, legge n. 145/2018) che: «L'art. 1, comma 87, lettera *a)*, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell'art. 20, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131».

Attraverso quest'ultima disposizione, la natura della novella del 2017 viene ad essere delineata quale dichiarativa di una norma già presente nell'art. 20-tur, che deve perciò essere interpretato alla luce di come è stato modificato nel 2017 sin dalla sua originaria formulazione, in via retroattiva.

A seguito di questi ultimi interventi normativi, le società integrano pertanto i ricorsi con memorie illustrative volte ad evidenziare ulteriormente l'illegittimità della riqualificazione operata dall'ufficio nell'avviso di liquidazione.

Si ritiene che il testo della norma, come risultante dalla modificazione in senso restrittivo operata nel 2017, ponga una rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale.



Della rilevanza

La questione è rilevante.

Ritiene infatti il collegio come sia decisivo, per la controversia, l'esame del terzo e del quinto motivo dei riuniti ricorsi, motivi che invocano espressamente la nuova formulazione normativa dell'art. 20-tur.

Tali motivi, alla luce delle novelle di cui si sospetta la legittimità, sono determinanti ai fini della pronuncia sul merito della causa; comporterebbero l'accoglimento del ricorso. La controversia, infatti, non può essere decisa senza fare applicazione (retroattiva, in base all'art. 1, comma 1084, legge n. 145/2018) della norma così come modificata nel 2017.

Non sembra invece che il ricorso possa essere risolto sulla base delle altre ragioni poste a fondamento dell'impugnazione dell'atto impositivo. Conseguentemente, è rilevante e, anzi decisiva, la definizione del perimetro della portata dell'art. 20-tur.

Ed infatti le ricorrenti, al di là della corretta interpretazione della fattispecie di cui all'art. 20-tur (terzo e quinto motivo dei riuniti ricorsi), hanno sì proposto altri motivi; tuttavia, il collegio ritiene che essi non siano in grado di condurre a decisione; non paiono *prima facie* fondati, salva ogni migliore valutazione in sentenza:

con riferimento al primo, relativo al difetto di motivazione, si tratta di motivo che non convince, posto che l'avviso impugnato contiene tutte le indicazioni utili al contribuente cui è rivolto per l'adempimento spontaneo, e rappresenta compiutamente le ragioni di fatto e di diritto poste a fondamento della pretesa impositiva. In altri termini, non pare che vi sia un difetto di motivazione, tale condurre all'accoglimento dei riuniti ricorsi, sulla base di questo motivo;

con riferimento al secondo, relativo alla violazione della direttiva comunitaria 2008/7/CE, se la riqualificazione in cessione di azienda è corretta, la direttiva non sembra applicabile;

con riferimento al quarto, relativo alla mancanza del contraddittorio endoprocedimentale, il motivo non è in linea con il principio, ripetutamente ribadito, che solo ai tributi comunitari si applica il contraddittorio endoprocedimentale. Dunque, anche tale motivo non sarebbe in grado di condurre a decisione, in via autonoma;

è dunque con riferimento al quinto motivo (e, conseguentemente, al terzo), relativo alla violazione ovvero alla falsa applicazione dell'art. 20-tur, che occorre sottoporre questione di legittimità costituzionale alla Corte; poiché la decisione di questa causa, con raccoglimento di tali motivi, dipende dalla applicabilità dell'art. 20-tur, e dunque dalla sopravvivenza di questa disposizione, nell'attuale testo, all'interno dell'ordinamento giuridico.

Alla corta: i motivi di ricorso, diversi dal terzo e dal quinto, non hanno solidità tale da portare ad accoglimento dei riuniti ricorsi. Il terzo ed il quinto motivo sono, invece, basati proprio sulla norma dell'art. 20-tur, nella sua attuale formulazione; parendo anzi fondati proprio nella ultima versione di tale norma.

Della non manifesta infondatezza

A. L'art. 20-tur, così come modificato nel 2017, contrasta con gli artt. 3 e 53 della Costituzione.

La questione di legittimità costituzionale in relazione a tali parametri è già stata sollevata dalla Corte di cassazione con ordinanza n. 23549 del 23 settembre 2019 con cui la Sezione tributaria ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione appunto agli artt. 53 e 3 della Costituzione, dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986 (in seguito, ancora *tur*), nella formulazione risultante a seguito degli interventi operati dall'art. 1, comma 87, della legge n. 205 del 2017 e dall'art. 1, comma 1084 della legge n. 145 del 2018, nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'Imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati.

Sul punto pertanto, esigenze di concisione di questa ordinanza impongono un richiamo alla ordinanza della Corte suprema di cassazione.

In sintesi: l'art. 20-tur, nel testo originario, consentiva una interpretazione, del tutto conforme ai parametri che, si può dire da molti secoli, regolano le regole sulla interpretazione dei negozi giuridici. In altri termini, l'art. 20 cit. consentiva di apprezzare l'atto-negozio e non solo l'atto-documento. Applicando regole che sono quelle vigenti, per la interpretazione dei negozi giuridici, in tutto lo spazio ordinamentale.



La riforma del 2017 ha invece limitato la possibilità di interpretare il negozio giuridico da tassare entro limiti asfittici. Tale rigido incapsulamento delle modalità di interpretazione dell'atto sembra censurabile sul piano del buon uso della discrezionalità amministrativa. Non ha significative funzioni garantistiche (poiché comunque anche la interpretazione secondo le regole del diritto comune ha, evidentemente, limiti); nel contempo, tale asfittico incapsulamento della interpretazione ammissibile impedisce di tenere conto di capacità contributiva; capacità contributiva che invece emerge dalla semplice applicazione delle regole interpretative civilistiche.

Può aggiungersi questo, per evidenziare la non manifesta infondatezza della questione.

Poiché possa dirsi integrato il requisito della capacità contributiva, presupposto dell'imposizione fiscale, è necessario, ma al contempo sufficiente, che vi sia un collegamento tra la prestazione imposta ed i presupposti economici presi in considerazione, in termini di forza e consistenza economica dei contribuenti. Il legislatore tributario pertanto, pur nella sua discrezionalità, deve realizzare una giustizia fiscale, individuando, ed eventualmente disciplinando in maniera diversa, situazioni differenti. Il principio dell'uguaglianza impone insomma una coerenza interna alla legge tributaria; nonché una coerenza di questa con il sistema giuridico nel suo complesso.

Dall'applicazione di queste norme della carta discende l'ormai consolidato principio della «indisponibilità della qualificazione contrattuale ai fini fiscali»: le questioni relative all'interpretazione dei contratti e all'autonomia negoziale delle parti sono prive di rilievo rispetto alla pretesa impositiva statale, poiché quest'ultima è costituzionalmente vincolata al rispetto del principio della capacità contributiva, la cui attuazione non può che prescindere da qualsivoglia dichiarazione negoziale, richiedendo esclusivamente la misurazione del reale movimento di ricchezza. Ferma restando la libertà contrattuale dei privati (art. 1322 del codice civile), l'Amministrazione finanziaria dovrebbe applicare l'Imposta di registro in base all'effetto pratico (ovvero al contenuto sostanziale ed economico) che l'operazione oggetto di imposizione tributaria consegue.

Né è ragionevole che la capacità contributiva, che emerge dal negozio giuridico o dai negozi collegati sia disassata, rispetto a quanto l'erario può fare, applicando la Imposta di registro.

Vi è dunque una questione non manifestamente infondata di costituzionalità della stessa novellazione dell'art. 20-tur, quale effettuata nel 2017.

B. L'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio per il 2019) laddove dispone che l'art. 1, comma 87, lettera a) della legge 27 dicembre 2017, n. 205, costituisce interpretazione autentica dell'art. 20, comma 1-tur contrasta con gli artt. 3, 81 (e 97), 101 (nonché 102 e 108), 24 della Costituzione

In base alle considerazioni che precedono - coincidenti con Cass. 23549 del 2019 - è dunque sospetta di incostituzionalità la attuale formulazione dell'art. 20-tur, nella formulazione post-2017. La declaratoria di invalidità che si auspica al precedente punto A ripristinerebbe un ragionevole testo dell'art. 20-tur.

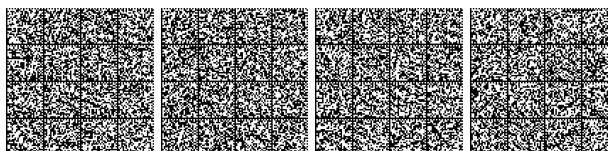
Va tuttavia ipotizzato che l'attuale articolo venga ritenuto conforme ai parametri costituzionali, nel testo attualmente vigente, a seguito della riforma del 2017. Che, dunque, a regime, possa mantenersi l'attuale limite interpretativo. In tale caso, tuttavia, deve ritenersi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma che precede.

E valga il vero.

Com'è noto, la giurisprudenza di legittimità formatasi successivamente alla novella del 2017 ne aveva riconosciuto, pressoché unanimemente, la natura innovativa e non interpretativa. Tale il diritto vivente, senza dubbio alcuno: fra le altre, Cassazione 2007 del 2018; 4407 del 2018; 4589 del 2018; 4590 del 2018; 7637 del 2018; 57489 del 2018; 14999 del 2018; 362 del 2019.

Il fenomeno di creazione di norme effettivamente innovative mascherate da norme interpretative con efficacia retroattiva non è questione decisiva ai fini della incostituzionalità delle stesse. Com'è noto, il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento (l'art. 11 «Preleggi», sull'efficacia della legge nel tempo, dispone che la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo), cui il legislatore deve in linea di principio attenersi - non è stato tuttavia elevato a dignità costituzionale, se si eccettua la previsione dell'art. 25 della Costituzione, limitatamente alla legge penale. Il legislatore ordinario, pertanto, nel rispetto del suddetto limite penalistico, può emanare norme con efficacia retroattiva, interpretative o innovative che siano, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti.

Un primo profilo di ragionevolezza alla luce del quale vagliare l'intervento legislativo avente natura retroattiva attiene all'esistenza di un persistente contrasto interpretativo, che dunque necessita di un intervento chiarificatore da parte del legislatore in grado di risolvere lo stato di obiettivo dubbio ermeneutico in nome del supremo principio, nazionale e sovranazionale, di certezza del diritto (o dell'affidamento). Lo scrutinio della norma denunciata deve prendere



le mosse dalla constatazione dell'esistenza di una significativa divergenza di opinioni. Tale non era la situazione in cui è intervenuto il legislatore nel 2018: la giurisprudenza di legittimità infatti era unanimemente consolidata come diritto vivente.

Pertanto non può, sotto questo profilo, riconoscersi alla novella del 2018 l'attributo di ragionevolezza che l'intervento retroattivo deve necessariamente possedere per non violare il principio logico giuridico della naturale proiezione della norma di legge verso il futuro e non verso il passato. Anziché tutelare la certezza del diritto, che poteva dirsi raggiunta alla luce della uniforme applicazione dell'art. 20-tur (vecchio testo) da parte della giurisprudenza di legittimità; il legislatore ha forzato l'applicazione a fattispecie poste in essere nella vigenza dell'art. 20-tur prima della riformulazione, dell'art. 20 nella sua nuova e più ridotta portata.

Un secondo profilo di ragionevolezza cui può corrispondere alla norma retroattiva, strettamente collegato al precedente, attiene alla prevedibilità del significato precisato. La riduzione dell'ambito operativo dell'art. 20-tur (attraverso le tre modifiche: l'utilizzo della forma singolare, con il riferimento al singolo «atto»; il divieto di valorizzare elementi extra-testuali ed il contenuto di eventuali atti collegati a quello portato alla registrazione; l'aver fatto comunque salva, attraverso il riferimento agli «articoli successivi», la possibilità di contestare l'abuso del diritto) ha il carattere della novità, e come tale la norma non può che applicarsi a fattispecie successive alla sua entrata in vigore.

Un terzo profilo di ragionevolezza che deve sussistere affinché l'efficacia retroattiva della norma possa essere giustificata pertiene all'interesse generale. Si tratta di un principio desumibile dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e cioè «motivi imperativi di interesse generale» che la giurisprudenza costituzionale traduce nell'ordinamento italiano come «tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale»: è necessario cioè che caso per caso si dimostri che la specifica legge retroattiva è giustificata perché in tal modo viene tutelato un principio, un diritto o un bene di rilievo costituzionale.

Nel caso della novella del 2017 che riformula l'art. 20-tur non è dato ravvisare quali sarebbero i motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo.

Al contrario, come precedentemente illustrato, essa lede il principio di parità di trattamento (uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione) e di capacità contributiva (art. 53 della Costituzione), parametri costituzionali che rappresentano l'essenza del sistema impositivo ordinamentale.

Vi è dunque una non manifesta incostituzionalità, per irragionevolezza di questa singolare norma interpretativa; con parametro dunque l'art. 3 della Costituzione

La previsione del 2018 qui censurata, nell'imporre la retroattività dell'art. 20-tur nella sua nuova ridotta portata, contrasta con gli artt. 81 e 97 della Costituzione, che prevedono il fondamentale principio dell'equilibrio di bilancio. Proprio perché la riforma del 2017 non era interpretativa ma innovativa, le fattispecie realizzatesi fino a tale data erano sottoposte al più favorevole (per l'erario) regime previgente. Conseguentemente, la imposizione della retroattività priva l'erario stesso di diritti che sono già acquisiti all'erario stesso, sia pure in nuce.

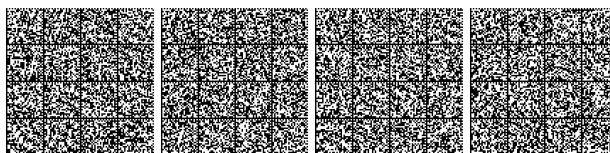
La privazione dell'Amministrazione finanziaria, ora per allora, di un importante strumento di prelievo fiscale, quale la riqualificazione in termini sostanziali di operazioni economiche complesse, comporta uno squilibrio di bilancio, non prevedibile; con la perdita, da parte dello Stato delle risorse economiche necessarie ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione europea.

Terzo gruppo di norme parametro violate è quello degli articoli 101, 102 e 108 della Costituzione. Pur se la questione della sussistenza di una riserva di giurisdizione è tema controvertibile (e denso di implicazioni dogmatiche e politiche), non vi è dubbio che, nel caso di specie, il legislatore intervenga «a piè pari», per interpretare una norma, in senso radicalmente difforme, rispetto alla interpretazione unanime della giurisprudenza.

Infine, quarta norma parametro va individuata nell'art. 24 della Costituzione. Anche la Agenzia, infatti, è parte di questo processo. Con una norma di tal fatta, viene menomato il suo diritto a difendersi, secondo la legislazione su cui aveva impostato la propria costituzione con le controdeduzioni.

In definitiva si ravvisano tutti i presupposti per demandare al giudice delle leggi il vaglio di legittimità:

- A. in rapporto agli articoli 3 e 53 della Costituzione, dell'art. 20-tur nei termini di cui in dispositivo, nonché
- B. dell'art. 1, comma 1084 della legge 145 del 2018, per i quattro gruppi di norme-parametro sopra individuati



P. Q. M.

LA CTP BOLOGNA

Visti gli articoli 134 Cost. e 23 legge n. 87/53:

Sospeso il giudizio;

A. Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in rapporto agli articoli 53 e 3 Cost., dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131/86, come risultante dall'intervento apportato dall'art. 1, comma 87, legge n. 205/17 (legge di bilancio 2018), nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, «prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi».

B. Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in rapporto agli articoli: 3, 81 (e 97), 101 (nonché 102 e 108), 24 Cost.

ORDINANZA CORRETTIVA DEL 31 DICEMBRE 2019.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del del giudizio;

Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

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

Così deciso nella Camera di consiglio della quarta sezione, il giorno 16 ottobre 2019.

Il Presidente estensore: D'ORAZI

COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

BOLOGNA

Il collegio della quarta sezione

Composto dai signori:

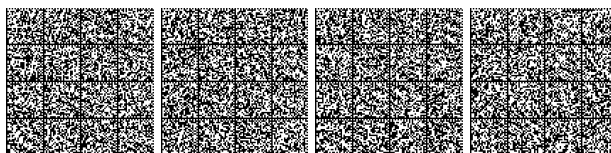
D'Orazi Marco - Presidente e relatore;

Casaccia Fabrizio - giudice;

Salsi Luciano - giudice;

nella causa n. 344 del 2017 R.G.R. + altri riuniti;

Rilevato che è stata messa ordinanza 858/04 del 2019, del giorno 16 ottobre - 13 novembre 2019;



Rilevato che tale ordinanza contiene un errore materiale, sia pure per omissione; che, infatti, la seconda norma di cui si dubita della costituzionalità è l'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018, come da pagina 7, 13-16, in particolare pagina 17 nell'ultima riga di motivazione;

Rilevato che per omissione del dispositivo, al punto B dello stesso dispositivo si legge che è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, senza indicazione della norma, da riferire alla norma evidentemente alla norma che precede; trattasi di omissione innocua, probabilmente nemmeno da correggere (il dispositivo va infatti letto insieme alla motivazione);

Rilevato che questo collegio ritiene comunque di correggere il dispositivo, se non altro per ragioni di chiarezza espositiva della ordinanza;

Dispone:

Che al punto B del dispositivo, dove è scritto:

B. Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in rapporto agli articoli: 3, 81 (e 97), 101 (nonchè 102 e 108), 24 Cost.;

debba invece leggersi:

B. Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1084, della legge 145 del 2018, in rapporto agli articoli: 3, 81 (e 97), 101 (nonchè 102 e 108), 24 Cost.

Dispone:

Che la segreteria comunichi questa ordinanza correttiva alle parti; che annoti sull'originale questa correzione; che invii alla Corte sia la ordinanza annotata sia questo provvedimento.

Bologna il giorno 31 dicembre 2019.

20C00114

N. 63

Ordinanza del 20 agosto 2018 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Lazio sul ricorso proposto da Janni Giulio contro Ministero della difesa e Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

Impiego pubblico - Previsione per il personale non contrattualizzato (nella specie: personale militare), di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera *b*); decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'art. 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 1, comma 1, lettera *a*).



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza;

Nel giudizio pensionistico iscritto al n. 74579 del registro di segreteria, proposto da Janni Giulio, nato a Roma il 23 marzo 1953 ed ivi residente in piazza dei Re di Roma n. 64, codice fiscale JNNGLI53C23H501S, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Viti (del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in viale Bruno Buozzi n. 32 presso lo studio del difensore stesso;

Contro Ministero della difesa, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dal capo *pro tempore* dell'ufficio trattamento economico di quiescenza del Centro unico stipendiale dell'Esercito, nonché elettivamente domiciliato a Roma in via Sforza n. 17 presso la sede del predetto ufficio;

e contro Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Manuela Massa, Emanuela Capannolo, Clementina Pulli e Nicola Valente (tutti iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati presso il tribunale di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via Cesare Beccaria n. 29 presso l'Avvocatura centrale dell'INPS stesso.

Fatto e diritto

1. Con sentenza il cui dispositivo è stato letto all'odierna udienza del Giudizio 74579 - ordinanza pronunciata all'udienza del 22 gennaio 2018 questo giudice ha accertato che:

Giulio Janni, *ex* militare dell'Esercito, era stato collocato a riposo il 31 dicembre 2014 perché contestualmente dichiarato permanentemente non idoneo al servizio militare incondizionato;

conseguentemente il giorno prima, ossia nell'ultimo giorno di servizio, egli era stato promosso dal grado di brigadiere generale a quello di maggiore generale;

tuttavia da tale promozione non era scaturito alcun beneficio stipendiale in costanza del rapporto d'impiego, a causa del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera introdotto per il personale c.d. non contrattualizzato (ossia quello disciplinato dall'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001) dall'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122/2010) per il triennio 2011/2013 e poi prorogato per tutto il 2014 dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013.

2. Con quella medesima sentenza questo giudice ha altresì reputato che la domanda attorea dovesse interpretarsi in chiave estensiva: cioè riferendola anche al computo degli effetti stipendiali della suddetta promozione almeno a decorrere dal 1° gennaio 2015, data in cui era normativamente cessato il blocco su descritto.

Il Ministero della difesa ha resistito anche a tale prospettazione.

3. Riguardo a quest'ultima va evidenziato, in punto di fatto, come l'odierno resistente abbia riconosciuto che «... il ripristino ... dell'efficacia economica degli incrementi retributivi derivanti dalla promozione al grado ... superiore ha ... prodotto effetti soltanto nei confronti del personale militare cessato dal servizio in regime di 'blocco stipendiale' ... dal 2011 al 2014 ... e ancora in posizione di ausiliaria al 1° gennaio 2015»; e che invece allo Janni, siccome cessato dal servizio il 31 dicembre 2014 con contestuale collocamento nella categoria del congedo assoluto, ... non compete alcun adeguamento in pensione nel senso suindicato (pag. 2 della memoria di costituzione). Il che evidenzia una sperequazione rispetto al caso di un collega dello Janni promosso contestualmente a lui (sia pur in via discrezionale) e però collocato a riposo dopo il 1° gennaio 2015: finendo quegli per godere, in tal guisa, di un più elevato trattamento di quiescenza.

4. Tuttavia a tale disparità di trattamento non può rimediarsi a legislazione vigente: atteso che gli artt. 43 (per il personale civile) e 53 (per il personale militare) del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 sanciscono che «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza la base pensionabile ... [è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga ... integralmente percepiti ...». E tale principio risulta costantemente applicato, dalla giurisprudenza di questa Corte, nel senso di escludere la computabilità di elementi stipendiali mai goduti, anche qualora possa aversi titolo ad ottenerli (*ex multis*: 2ª sezione d'appello, sentenza n. 112/2017).

5. Nondimeno quella sperequazione, di cui è stata appena evidenziata la rilevanza nell'odierno giudizio, non appare conforme ai principi di ragionevolezza e di parità di trattamento sanciti dall'art. 3 della Costituzione.



A tal proposito vanno pienamente condivise e devono intendersi qui integralmente richiamate le considerazioni di cui all'ordinanza n. 1/2017 della sezione Liguria di questa Corte, poi iscritta nel registro ordinanze della Consulta con il n. 71/2017, in tema di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme menzionate al paragrafo 1, mediante le quali è stato dapprima introdotto e poi prorogato il blocco in argomento.

6. In particolare preme sottolineare che, nell'interpretazione da considerarsi quale «diritto vivente» (alla luce del poc'anzi richiamato orientamento giurisprudenziale), tra i destinatari di una progressione di carriera verificatasi durante il quadriennio del blocco stesso quest'ultimo rivestirebbe carattere:

temporaneo, coerentemente con quanto considerato dalla Corte costituzionale stessa con la sentenza n. 304/2013, nei confronti di coloro che rimangano in servizio oltre la data di cessazione del blocco (ossia il 1° gennaio 2015) perché costoro fruirebbero sia del beneficio stipendiale da quella medesima data, sia del conseguente beneficio pensionistico al momento del successivo collocamento a riposo;

permanente, nei confronti di coloro che vengano collocati a riposo durante il quadriennio 2011/2014, che invece sarebbero esclusi da ambo quei benefici.

7. A quest'ultimo proposito è altresì appena il caso di ricordare che, assai spesso, l'epoca del collocamento a riposo prescinde dalla volontà dell'interessato.

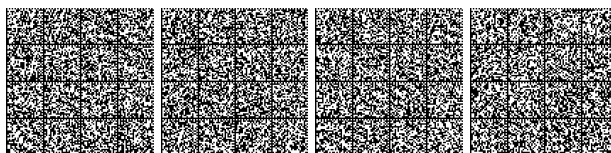
Inoltre va da sé che, tra due soggetti con identica anzianità di carriera che abbiano conseguito la medesima promozione in pari data, venga collocato a riposo per primo il più anziano (anagraficamente) tra i due: laddove la Corte costituzionale stessa, nel rigettare la questione concernente la legittimità del blocco stesso ai meri fini stipendiali, «... ha valorizzato il criterio oggettivo che si ricava dalla maggiore anzianità di servizio dei soggetti destinatari di un miglior trattamento economico corrispondente all'ottenuta promozione» (sentenza n. 96/2016, che richiama la già menzionata n. 304/2013). Ed ancor peggiore è l'eventualità in cui, tra quei due soggetti, colui che vanta maggior anzianità sia anagrafica che di carriera consegua prima dell'altro la medesima promozione e, però, venga collocato a riposo in costanza del blocco: perché, dopo il 1° gennaio 2015, il collega più giovane finirebbe con lo scavalcarlo dapprima sul piano stipendiale e poi su quello pensionistico, anche a parità di età anagrafica al momento del (rispettivo) collocamento a riposo e di durata globale della carriera.

8. *Last but not least*, la promozione c.d. alla vigilia attribuita all'odierno ricorrente ai sensi dell'art. 1076 del decreto legislativo n. 66/2010 (codice dell'ordinamento militare) rivestirebbe carattere meramente virtuale, a dispetto della circostanza che essa risultasse appunto obbligatoria *ex lege* anziché esser scaturita dalla discrezionalità dell'Amministrazione a cui apparteneva lo Janni. Talché, in buona sostanza, la normativa concernente il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera avrebbe anticipato al 1° gennaio 2011 la formale abrogazione di quella peculiare promozione (poi abrogata dal 1° gennaio 2015, in virtù dell'art. 1, comma 258 della legge n. 190/2014), aggravando così i dubbi di legittimità costituzionale fin qui illustrati.

9. Conclusivamente anche nel caso di specie va sollevata, alla luce delle su esposte considerazioni ed in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010), dell'art. 16, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011) e dell'art. 1, comma 1, lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013: nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevede che successivamente al 1° gennaio 2015 gli effetti di quella progressione di carriera permangano limitati esclusivamente ai fini giuridici e non siano invece computabili nel trattamento pensionistico.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, non definitivamente pronunciando in relazione al giudizio n. 74579, dichiara rilevante in tale giudizio e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010), dell'art. 16, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011) e dell'art. 1, comma 1, lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013, nella parte in cui, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione



di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, prevede che relativamente al trattamento pensionistico gli effetti di quella progressione di carriera permangano limitati esclusivamente ai fini giuridici anche oltre la data del 1° gennaio 2015, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale delle suddette norme, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

2) dispone che gli atti dell'odierno giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

3) sospende il giudizio stesso sino alla comunicazione della decisione che avrà adottato la Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale testa sollevata;

4) dispone che la presente ordinanza venga notificata, in forma integrale, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

5) dispone che la presente ordinanza venga comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2018.

Il Giudice: MUSUMECI

20C00115

N. 83

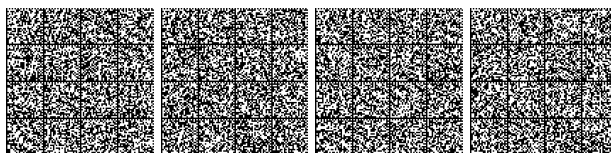
Ordinanza del 26 maggio 2020 del Magistrato di sorveglianza di Spoleto nel procedimento di sorveglianza nei confronti di L.T. M.

Ordinamento penitenziario - Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19 - Provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19 dei condannati e degli internati per i delitti di cui agli artt. 270, 270-bis, 416-bis del codice penale e 74, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, o per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, o per un delitto commesso con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-sexies del codice penale, nonché dei condannati e degli internati sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975 - Valutazione della permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria - Previsione che proceda alla rivalutazione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena il magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento.

- Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati), art. 2.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SPOLETO

Il Magistrato di sorveglianza rilevato che, ai sensi dell'art. 2 decreto-legge 10 maggio 2020 n. 29, è iscritto procedimento relativo a L.T. M., nato a M... il..., già ristretto presso la Casa circondariale di T..., in esecuzione della pena di cui alla sentenza Corte Appello Napoli 30 ottobre 2014, irrevocabile il 21 luglio 2017, per anni cinque di reclusione, per la rivalutazione del provvedimento con il quale il Magistrato di sorveglianza di Spoleto gli ha provvisoriamente concesso la detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter, comma 1-ter, ord. penit., surrogatoria della sospensione della pena di cui all'art. 147 del codice penale;



decorrenza pena: 23 luglio 2017; fine pena: 28 giugno 2021 (tenuto conto della liberazione anticipata concessagli e della fungibilità riconosciutagli);

vista la documentazione in atti;

acquisito il parere del Procuratore Distrettuale antimafia di Napoli;

OSSERVA

Con provvedimento in data 21 marzo 2020 il magistrato di sorveglianza di Spoleto concedeva provvisoriamente al L. T. la sospensione della pena *ex art.* 147 del codice penale nelle forme di cui alla detenzione domiciliare *ex art.* 47-*ter* comma 1-*ter* ord. penit., secondo le disposizioni contenute negli articoli 684 del codice di procedura penale e 47-*ter* comma 1-*quater* ord. penit. (come novellato con decreto-legge n. 146/2013, poi convertito il legge 21 febbraio 2014, n. 10).

Nelle motivazioni di quel provvedimento si leggono i seguenti elementi: L. T. espia la pena in relazione ad una condanna per associazione a delinquere di stampo mafioso con condotte realizzate tra il 1998 ed il 1999, per la quale gli sono stati comminati anni cinque di reclusione.

Segnatamente, è attestata la sua partecipazione ad un gruppo camorristico denominato clan «L T», a marcata connotazione familiare. Il ruolo ricoperto dall'interessato è descritto come di primo piano, quale braccio destro di L. T. A., in particolare nel settore della esazione di tangenti, predisposizione degli stipendi agli associati e verifica dell'afflusso dei proventi illeciti nelle casse del gruppo. Le sue condizioni di salute sono state più volte valutate dalla competente magistratura di sorveglianza, sino al provvedimento di marzo 2020, con giudizio di compatibilità con la prosecuzione dell'espiazione pena in carcere, pur rilevandosene la gravità, ma evidenziandosi pure la possibilità di fare accesso ai presidi sanitari anche sul territorio mediante autorizzazioni *ex art.* 11 ord. penit.

Nelle relazioni sanitarie pervenute per la valutazione sul differimento della pena di marzo scorso si legge che il detenuto è affetto da esiti di trapianto di fegato del '96 per pregressa cirrosi, in buon riscontro clinico ma con necessità di continuare il trattamento con immunosoppressore e immunoglobuline anti-HBV, diabete mellito tipo II, portatore di pacemaker, ipertensione arteriosa sistemica. A novembre 2019 risultava sottoposto a visita dermatologica per pregresso epitelioma vasocellulare superficiale alla coscia destra, già curato con terapia farmacologica in grado di far regredire la lesione, mentre si procedeva ad asportazione con crioterapia di una cheratosi seborroica del torace.

Con l'ultima relazione sanitaria del 20 marzo 2020, il responsabile medico affermava che il condannato, pur non presentando situazioni di attuale incompatibilità con il regime carcerario, in considerazione delle patologie da cui è affetto, in particolare l'immunodeficienza, potrebbe essere particolarmente a rischio in caso di contagio da Covid-19.

Nella sua istanza la difesa chiedeva in quella sede un provvedimento urgente, anche ricordando la pendenza presso il Tribunale di sorveglianza di Perugia di un procedimento per l'eventuale differimento della pena rinviato per l'effettuazione di perizia, che l'emergenza sanitaria in corso impediva di ultimare in tempi brevi, attese le restrizioni all'ingresso di tutti gli esterni al penitenziario per ridurre il rischio di diffusione del contagio, e comunque evidenziandosi i tempi lunghi di attesa, incompatibili con l'emergenza.

In atti era inoltre pervenuta nota dell'area trattamentale che documentava come il condannato, di anni , ristretto nella sezione Alta Sicurezza 3 dell'istituto penitenziario, mantenesse buona condotta, seppur limitata dalle condizioni patologiche che vive. Si allegavano riferimenti anche al coeso nucleo familiare, che lo ha sempre supportato nel corso della detenzione. Veniva indicata la disponibilità domiciliare della moglie dell'interessato, B. R. , in M., via D. degli A. n. 175.

I Carabinieri di M. attestavano l'idoneità del domicilio, anche dal punto di vista della sorvegliabilità da parte delle forze dell'ordine preposte ai controlli e confermavano la disponibilità della congiunta e della famiglia a dargli ospitalità. I familiari, aggiungevano le forze dell'ordine, sono immuni da precedenti o pendenze penali. In ulteriori note di p.s., pure in atti in relazione a pregresse decisioni, ne veniva evidenziata la pericolosità sociale deducibile dal reato commesso e dal carisma esercitato in passato dal fratello, esponente della locale criminalità organizzata, ma si aggiungeva pure che, pur non potendosi escludere in relazione al *curriculum* criminale, non erano in atti elementi per dedurne collegamenti attuali con la criminalità organizzata. In altra nota si diceva che la compagine di appartenenza risultava disfatta a seguito di arresti e collaborazioni con la giustizia, anche se alcuni componenti erano stati attinti da ordinanze di custodia cautelare ancora nel 2014.



Sulla base del descritto compendio istruttorio il Magistrato di sorveglianza disponeva, per come già ricordato, la detenzione domiciliare surrogatoria della sospensione dell'esecuzione della pena per gravi motivi di salute, con la seguente motivazione: «tenuto conto delle informazioni pervenute dall'area sanitaria di T., nonché della sussistenza dell'emergenza epidemiologica legata al Covid-19, appare a questo magistrato di sorveglianza che sia necessario disporre il differimento facoltativo della pena in favore del L. T., almeno per il tempo dell'emergenza sanitaria e fino a valutazione del competente Tribunale di sorveglianza, in presenza di condannato con patologie gravi e necessitanti costanti contatti con le aree sanitarie territoriali per tenere sotto controllo i valori relativi, che allo stato appare, per come evincibile dall'ultima relazione sanitaria pervenuta il 20 marzo 2020, particolarmente a rischio per la condizione di immunodeficienza collegata al trapianto di fegato, nel caso auspicabilmente scongiurato di una diffusione del Covid-19 nel contesto penitenziario. D'altra parte l'interessato è ristretto in sezione detentiva dove è difficile mantenere il distanziamento sociale richiesto dalle disposizioni emanate per la prevenzione del contagio e rispetto ai contatti con le aree sanitarie esterne vede inevitabilmente ridotta la possibilità di farvi accesso, è inoltre dato drammaticamente noto che l'incidenza sugli adulti ultrasessantacinquenni (come l'interessato), di tale epidemia è negativa, ove all'età si associno alcune delle patologie da cui il L. T. è affetto».

La misura ha avuto regolarmente inizio e sono pervenute, anche in occasione dell'odierno procedimento, note dai Carabinieri di M. che attestano una condotta in tutto corrispondente alle stringenti prescrizioni proprie della misura domiciliare impostagli (autorizzato ad allontanarsi dall'abitazione esclusivamente per il tempo strettamente necessario a recarsi presso i presidi sanitari territoriali, con l'accompagnamento di un familiare, dando notizia dell'allontanamento alle forze dell'ordine preposte ai controlli).

Il decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 ha previsto nel suo art. 2, per quanto qui di interesse, che quando un condannato per uno dei delitti ivi puntualmente indicati, tra i quali figura anche la partecipazione ad associazione a delinquere di stampo mafioso, reato commesso dall'odierno interessato, è ammesso alla detenzione domiciliare o usufruisce del differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19, il Magistrato di sorveglianza (come nel caso di specie) o il tribunale di sorveglianza che ha adottato il provvedimento, acquisito il parere del Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è stato commesso il reato, valuta la permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile. La valutazione è effettuata immediatamente, anche prima della decorrenza dei termini sopra indicati, nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute del detenuto o dell'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena.

Sotto il profilo istruttorio si precisa che, prima di provvedere l'autorità giudiziaria sente l'autorità sanitaria regionale, in persona del Presidente della Giunta della Regione, sulla situazione sanitaria locale e acquisisce dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di Medicina protetta in cui il condannato o l'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena può riprendere la detenzione o l'internamento senza pregiudizio per le sue condizioni di salute.

La decisione dell'autorità giudiziaria è assunta sulla base della valutazione relativa alla permanenza dei motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento di pena, nonché alla disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei ad evitare il pregiudizio per la salute del detenuto. Il provvedimento con cui l'autorità giudiziaria revoca la detenzione domiciliare o il differimento della pena è immediatamente esecutivo.

L'art. 5 del decreto-legge prevede poi alcune disposizioni transitorie, alla luce delle quali la rivalutazione predetta deve essere effettuata anche circa le misure domiciliari già assunte per motivi connessi all'emergenza Covid-19 a far data dal 23 febbraio 2020, con decorrenza dei quindici giorni per la prima rivalutazione dal giorno dell'entrata in vigore del decreto-legge, avvenuta l'11 maggio 2020.

Considerati i già succinti contenuti del provvedimento di detenzione domiciliare surrogatoria concessa al L. T. nonché della data di emissione, il magistrato di sorveglianza di S. ha dunque proceduto alle richieste istruttorie ai fini dell'odierna rivalutazione, mediante l'acquisizione di una relazione sanitaria aggiornata richiesta per il tramite dei Carabinieri di M., luogo dove si è stabilito in misura il condannato, di una nota sull'attuale condizione epidemiologica in Umbria presso la Regione, interpretata la disposizione di cui all'art. 2 decreto-legge n. 29/2020 come riferibile al luogo nel quale l'interessato era ristretto, cd ove, in mancanza di diverse proposte del Dap, potrebbe essere ricollocato in caso di eventuale revoca del provvedimento, di una nota dal Dap sui contenuti richiesti dalla disposizione normativa, cd infine mediante acquisizione di parere da parte della Procura Distrettuale antimafia competente, cui è stata fatta pervenire la documentazione in precedenza acquisita, ai fini della elaborazione di un atto motivato, effettivamente poi trasmesso all'ufficio di sorveglianza.



Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, con nota pervenuta il 20 maggio 2020, ha attestato che l'interessato, secondo il sanitario del Dipartimento, è persona in buone condizioni di salute, ma comunque ad elevato rischio di contagio quale trapiantato di fegato. Per questi motivi, in caso di ripristino della detenzione, dovrebbe essere allocato in una struttura dotata di SAI (Assistenza Intensiva) per assicurargli un ambiente maggiormente controllato dal punto di vista igienico. Non può però, si aggiunge, indicarsi anticipatamente con precisione il luogo, poiché le presenze in tali istituti variano continuamente.

La Procura distrettuale antimafia, informata mediante due successivi invii dei contenuti istruttori raccolti, ha fatto pervenire, in data 25 maggio 2020, parere contrario alla prorogazione della misura domiciliare, corredandolo di ampia nota nella quale afferma non poter esprimere un giudizio positivo di prognosi circa il pericolo di reiterazione di reati, descrivendo il L. T. come persona certamente pericolosa, che ha avuto un ruolo di rilievo in un gruppo criminale estremamente radicato nel territorio di cui trattasi e che, pur avendo visto molti suoi componenti originari tratti in arresto, si è continuamente e sino a data recente rigenerato. Circa i rischi da Covid-19, la DDA aggiunge di aver richiesto alla Casa Circondariale di T. opportune informazioni, acquisendole con nota effettivamente poi pervenuta dall'istituto penitenziario, che le consente di affermare che, seppur il L. T. ha condiviso la stanza a T. con altri detenuti, tuttavia nell'istituto penitenziario in oggetto sono state adottate opportune misure di protezione e non si sono ad oggi riscontrati casi di positività né tra il personale né tra la popolazione detenuta.

Dato atto dell'istruttoria documentale che è stato necessario effettuare, il Magistrato di sorveglianza ritiene di dover sollevare questioni di legittimità costituzionale relative alla disciplina della rivalutazione periodica frequente della detenzione domiciliare concessa a particolari categorie di condannati *ex art. 47-ter* comma 1-*ter* ord. penit. per motivi connessi all'emergenza Covid-19, come contenuta nell'art. 2 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29.

In punto di rilevanza appare sufficiente richiamarsi alla ricostruzione della vicenda del L. T. per come sopra succinta, aggiungendo che allo scadere in data odierna del quindicesimo giorno dall'entrata in vigore del descritto testo normativo, è richiesto al magistrato di sorveglianza di effettuare la rivalutazione della concessione della misura domiciliare, avendo compiuto le richieste istruttorie predette e previa adeguata considerazione del parere negativo sulla persistenza delle ragioni della concessione pervenuto dalla Procura Distrettuale competente.

È dunque questa la sede in cui il magistrato di sorveglianza è chiamato a decidere in ordine alla rivalutazione prevista e deve perciò sollevare questione di legittimità costituzionale, che ritiene non manifestamente infondata, dinanzi al Giudice delle leggi, dell'art. 2 del decreto-legge n. 29/2020 nella parte in cui, onerando il magistrato di sorveglianza della rivalutazione, prevede un procedimento senza spazi di adeguato formale coinvolgimento della difesa tecnica dell'interessato, senza alcuna comunicazione formale dell'apertura del procedimento e con una conseguente carenza assoluta di contraddittorio, rispetto alla parte pubblica, qui rappresentata in modo inedito dal Procuratore Distrettuale antimafia individuato in relazione al luogo del commesso reato, che deve fornire un obbligatorio, seppur non vincolante, parere sulla permanenza dei presupposti di concessione della misura.

La descritta procedura appare censurabile ai sensi degli art. 24, comma 2 e 111 comma 2 Cost., in particolare appunto poiché si svolge senza adeguato coinvolgimento della difesa e senza il necessario contraddittorio delle parti in condizioni di parità.

Occorre premettere che il provvedimento che oggi si è chiamati a rivalutare è stato assunto dal magistrato di sorveglianza ai sensi dell'art. 684 del codice di procedura penale, in via provvisoria, in attesa che si pronunci sul differimento della pena, e la concessione eventuale della detenzione domiciliare, il competente Tribunale di sorveglianza.

Il provvedimento ha dunque, secondo la ricostruzione offerta pacificamente in dottrina, natura interinale ed urgente, giustificata dalla necessità di garantire la più rapida tutela del diritto fondamentale alla salute, in attesa dei più lunghi tempi di fissazione dell'udienza dinanzi al Collegio. Ne risultano derogate, mediante un procedimento caratterizzato da marcati tratti di atipicità, le forme normalmente previste per il procedimento di sorveglianza dagli art. 666 e 678 del codice di procedura penale, che tuttavia contraddistinguono la procedura che successivamente si svolge dinanzi al Tribunale di sorveglianza.

Il magistrato di sorveglianza, apprezzata la sussistenza di un *fumus boni iuris* in ordine alla sussistenza dei presupposti perché il tribunale disponga il rinvio, nonché di un *periculum in mora* per la salute dell'interessato nella prorogazione dello stato detentivo, provvede *de plano*, senza il coinvolgimento del pubblico ministero e neppure della difesa, che tuttavia può aver avviato, e ordinariamente avvia (anche se è prevista la possibilità di una iniziativa officiosa), il procedimento mediante l'istanza, cui è allegata la documentazione che ritiene utile.

La sede per il ripristino di un contraddittorio pieno, garantito dalle disposizioni tipiche del procedimento di sorveglianza, è quella dell'udienza dinanzi al tribunale di sorveglianza, che segue necessariamente quella provvisoria, mentre il provvedimento conserva effetti fino a quella decisione, senza che il legislatore abbia imposto con l'art. 684 del codice di procedura penale al Tribunale un termine acceleratorio, entro il quale provvedere, a prescindere dall'esito eventualmente liberatorio della pronuncia interinale.



Si ritiene tuttavia che, in relazione alla istanza di detenzione domiciliare surrogatoria, possa trovare applicazione il richiamo contenuto nell'art. 47-ter comma 1-*quater* alle disposizioni di cui all'art. 47, comma 4 ord. penit. in quanto compatibili, e tra esse la previsione di un termine acceleratorio, ma meramente ordinatorio, di sessanta giorni dall'emissione del provvedimento provvisorio, che comunque non perde efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza anche se la pronuncia giunga tardivamente.

Le caratteristiche peculiari del procedimento urgente dinanzi al magistrato di sorveglianza e la natura interinale dello stesso giustificano anche l'assenza di previsti mezzi di impugnazione del provvedimento emesso, poiché la sede per il più ampio apprezzamento delle ragioni delle parti è considerata il procedimento che si avvia, ai sensi e con le modalità previste dagli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale, dinanzi al Collegio. È quella la fase nella quale si assiste al ripristino pieno del contraddittorio nella parità delle parti.

Il procedimento per la rivalutazione frequente dei provvedimenti di differimento della pena, introdotto con il decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, presenta tratti di marcata differenza rispetto a quelli sin qui descritti. È infatti previsto che sia il magistrato di sorveglianza ad iscriverlo d'ufficio, ad acquisire l'istruttoria per come descritta, ed infine a trasmetterla per il parere sulla persistenza delle ragioni giustificative del differimento o della misura domiciliare alle competenti DDA e, nel solo caso di detenuti ristretti in regime differenziato *in peius* di cui all'art. 41-*bis* ord. penit., alla DNA.

Il provvedimento di revoca, eventualmente emesso, è immediatamente esecutivo.

La competenza del magistrato di sorveglianza a rivalutare il proprio provvedimento concessi vo permane, all'evidenza, sino a che il Tribunale di sorveglianza non provveda in via definitiva e, ove sopravvenga la revoca del provvedimento interinale, non è precisato se si incardini la competenza del Collegio e l'uso dell'espressione «revoca» sembrerebbe deporre, per la verità, in senso negativo.

Se tuttavia si dovesse ritenere percorribile una soluzione affermativa, per uniformità con l'ipotesi di rigetto di un provvedimento provvisorio favorevole, allora il Collegio sarebbe chiamato a pronunciarsi, ma ancora una volta in tempi tutt'altro che esigui (sessanta giorni), e comunque senza il presidio di un'eventuale perdita di efficacia della revoca se il provvedimento non intervenisse, a fronte dell'immediato reingresso in carcere da parte del soggetto, che aveva ottenuto per gravi motivi di salute una misura domiciliare.

Dalla descrizione dei passaggi essenziali della procedura, per come sin qui riassunti, emerge all'evidenza l'assenza, che in tal senso non appare ragionevole, di qualsiasi formale coinvolgimento della difesa dell'interessato, nonostante dalla decisione del magistrato di sorveglianza derivi l'eventuale ripristino della massima privazione della libertà rappresentata dal rientro in carcere, per altro di una persona affetta da rilevanti patologie e già destinataria di una misura volta -essenzialmente alla tutela del diritto alla salute art. 32 Cost.) e ad una detenzione conforme ai sensi di umanità (art. 27, comma 3, Cost.).

Innanzitutto non è previsto che sia comunicata alla parte l'instaurazione del procedimento. Nel procedimento di rivalutazione, poi, in assenza di un atto introduttivo di parte (*cf.* cass. 5 novembre 2013, n. 269), potrebbe persino dubitarsi della legittimazione di quest'ultima o della sua difesa a produrre memorie e documentazione, tenuto conto della prevista assunzione della decisione senza formalità, *de plano* e non con lo schema minimale della Camera di consiglio. Anche volendo ammetterla tuttavia, come avvenuto nel caso di specie, in cui al fascicolo è stata acquisita memoria del difensore (nominato nel procedimento *ex art.* 684 del codice di procedura penale già concluso dinanzi al magistrato di sorveglianza, che ha trasmesso gli atti al tribunale di sorveglianza competente per la decisione definitiva), in cui si ribadisce la necessità di una misura domiciliare per consentire all'assistito di curarsi e si ricorda l'inadeguatezza della presa in carico da parte dell'area sanitaria di Terni, la stessa è assolutamente all'oscuro degli elementi essenziali, acquisiti mediante l'istruttoria, e sui quali verterà il giudizio.

Non è infatti previsto che alla difesa sia data contezza dei risultati istruttori e la stessa è privata della facoltà di confrontarsi con i contenuti delle note pervenute: non può ad esempio sapere dove il DAP ritenga che cure adeguate possano essere svolte in favore dell'assistito, ed in qual modo. Non può verificare se queste cure siano le stesse che i medici dell'interessato considerano efficaci e risolutive. Non può confrontarle con quelle che, in ipotesi, abbia già intrapreso durante il periodo trascorso in detenzione domiciliare. Non può, soprattutto, prendere atto dei contenuti del parere della parte pubblica, che invece ha potuto leggere l'intera istruttoria pervenuta e svolgere autonomi approfondimenti istruttori (come avvenuto nel caso di specie, ad esempio mediante nota richiesta direttamente dalla DDA alla Casa Circondariale di T.), e fornire al magistrato di sorveglianza le proprie repliche.

L'intervento della Procura, mediante il suo parere, ed in assenza di una piena interlocuzione con la difesa dell'interessato, appare contraddistinguere della più marcata atipicità la procedura; tanto da non avere eguali nel pur variegato panorama di modelli procedurali, più o meno semplificati, previsti dinanzi alla magistratura di sorveglianza.



Potrebbe in tal senso richiamarsi il procedimento in materia di liberazione anticipata *ex art. 69-bis* ord. penit., in cui è comunque prevista una decisione in Camera di consiglio, ma senza la presenza delle parti e con richiesta di parere al pubblico ministero, parere che però può non essere atteso ulteriormente, se non interviene entro quindici giorni dalla richiesta.

Non a caso furono sollevati dubbi su tale rito semplificato, introdotto dall'art. 1, comma. 2, della legge 19 dicembre 2002, n. 277, dinanzi alla Corte costituzionale, che li ha sciolti con ordinanze di manifesta infondatezza delle questioni, evidenziando sostanzialmente che la descritta carenza di contraddittorio, o meglio il sacrificio del diritto di difesa dell'interessato, doveva considerarsi, a fronte di una successiva fase, seppur eventuale, di reclamo a contraddittorio pieno, compatibile con il principio di cui all'art. 24, comma 2 Cost. poiché rispondente ad «esigenze di snellimento procedurale fortemente sentite nella prassi, tenuto conto anche dell'elevato numero delle istanze di cui si discute», a fronte di una istanza di parte che avvia il procedimento e comunque di un numero molto elevato di accoglimenti (*cf.* ord. 5 dicembre 2003, n. 352). Soprattutto, i giudici della Consulta riconoscevano che il procedimento avesse un oggetto peculiare: «traducendosi in una mera riduzione quantitativa della pena, finalizzata a «premiare» il condannato che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione, cui non si accompagna alcun regime «alternativo» a quello carcerario» (*cf.* ord. 19 luglio 2005, n. 291).

Sembra dunque che nel caso che ci occupa i rilievi fatti propri dalla Corte costituzionale per escludere una incompatibilità della disposizione con il diritto di difesa non trovino spazio in questa sede, sia perché il procedimento di rivalutazione *ex decreto-legge* n. 29/2020 non interviene a istanza di parte, ed anzi senza alcun avviso alla stessa, sia perché le richieste istruttorie previste, restringendo il campo della valutazione del magistrato di sorveglianza alla sussistenza di una struttura penitenziaria o di un reparto di medicina protetta in cui possa riprendere l'esecuzione penale intramuraria dell'interessato senza pregiudizio per la sua salute, sollecita evidentemente verso la revoca, incidendo in senso restrittivo rispetto al perimetro valutativo e al giudizio di bilanciamento sotteso al disposto dell'art. 147 del codice di procedura penale, sia infine perché in questione non è una mera mutazione favorevole del *quantum* di pena, come premio di una condotta partecipativa, ma un drammatico nuovo cambiamento nelle modalità di esecuzione della pena, che per altro non conduce dal “dentro” al “fuori”, ma in direzione opposta.

Proseguendo nella ricognizione dei molteplici riti che, nel susseguirsi delle modifiche normative, possono leggersi nella materia della sorveglianza, si incontrano diversi profili semplificatori, a volte dettati da esigenze di celerità connesse agli endemici problemi di sovraffollamento ed alle difficoltà dei tribunali di sorveglianza a far fronte alla mole di lavoro. Anche se su alcuni di essi la dottrina da tempo discute della compatibilità con i principi costituzionali, tema che esula dall'orizzonte della presente questione, può apprezzarsi come gli stessi presentino sempre caratteri più garantiti del procedimento disegnato dal decreto-legge n. 29/2020, in particolare se si controverte *de libertate*, e salvo forse soltanto quando ci si occupi di questioni che comunque non incidono su quell'area di indefettibile contraddittorio, che è proprio quella delle revoche di misure alternative al carcere.

Nell'ambito particolarmente presidiato dal rito di cui agli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale, dopo le novelle che hanno introdotto gli art. 35-*bis* e *ter* ord. pen. del procedimento in materia di tutela dei diritti, è previsto ad esempio il meccanismo, per altro assai criticato in dottrina, di cui all'art. 666, comma 2 del codice di procedura penale. Il giudice, a fronte di una richiesta che appaia manifestamente infondata per difetto delle condizioni di legge o perché mera riproposizione di una richiesta già rigettata, provvede *de plano* alla declaratoria di inammissibilità, sentito solo il pubblico ministero.

Tuttavia intanto il provvedimento è qui assunto su impulso della parte e comunque avverso il decreto emesso è proponibile ricorso per cassazione. Inoltre, la S.C. con giurisprudenza consolidata, ha chiarito che “le cadenze procedurali previste dall'art. 35-*bis* ord. pen. e la scelta legislativa del contraddittorio nel doppio grado di merito impongono, perciò, «di considerare come la possibilità per il Magistrato di sorveglianza di emettere un provvedimento fuori dal modello partecipato sia limitata alla sola eccezione prevista dallo stesso art. 35-*bis*, comma 1, ord. pen. laddove fa salvi i casi di “manifesta inammissibilità della richiesta a norma dell'art. 666, comma 2,”» e «soltanto nei casi in cui risulti che la richiesta è “manifestamente infondata per difetto delle condizioni di legge ovvero costituisce mera riproposizione di una richiesta già rigettata, basata sui medesimi elementi», il magistrato di sorveglianza potrà dichiarare con decreto *de plano* il reclamo inammissibile.» In altri termini, «l'esercizio da parte del magistrato di sorveglianza del potere di cui all'art. 666, comma 2, del codice di procedura penale deve essere limitato alle ipotesi in cui la “presa d'atto” dell'assenza delle condizioni di legge non richieda accertamenti di tipo cognitivo, né Valutazioni discrezionali» e «la dichiarazione di inammissibilità risulta possibile solo quando facciano difetto nell'istanza i requisiti posti direttamente dalla legge che non implicano alcuna valutazione discrezionale (Sez. 1, n. 277 del 13 gennaio 2000, rv. 215368).» Sicché, onde evitare il «pericolo che la ricognizione dei presupposti di ammissibilità della domanda involga una implicita valutazione del merito con la adozione di provvedimenti di sostanziale rigetto in assenza della esplicitazione del regolare



contraddittorio», «la carenza delle condizioni di legge deve essere rilevabile *ictu oculi*, non deve comportare valutazioni discrezionali, né valutazioni negative fondate su argomentazioni complesse o rese opinabili da possibili differenti ricostruzioni della situazione di fatto posta a base della richiesta». (cass. 16 luglio 2015, n. 876/2016).

E più di recente, sempre la Suprema Corte ha affermato che le carenze che sole giustificano l'inammissibilità della domanda debbono risiedere “nella palmare evidenza di tali difetti nel senso che il loro accertamento non deve richiedere alcun giudizio di merito e apprezzamento discrezionale, né implicare la soluzione di questioni controverse (si confrontino, in linea con l'orientamento qui espresso: Sez. 1, n. 35045 del 18 aprile 2013, Giuffrida, Rv. 257017; Sez. 1, n. 277 del 13 gennaio 2000, Angemi, Rv. 215368; Sez. 1, n. 2058 del 29 marzo 1996, Silvestri, Rv. 204688; Sez. 3, n. 2886 del 3 novembre 1994, Sforza, Rv. 200724). Laddove, invece, non sia rilevabile *ictu oculi* l'infondatezza della domanda, il decreto di inammissibilità rischierebbe di soppiantare l'ordinanza camerale di rigetto in tutti i casi, anche complessi e delicati, di mancato accoglimento della richiesta, con evidente violazione dei diritti di contraddittorio e di difesa previsti dall'art. 666, commi 3 e 4 del codice di procedura penale.. (...) (Le) considerazioni implicanti giudizi di merito e apprezzamenti discrezionali non sono consentiti nel provvedimento di inammissibilità, emesso ai sensi dell'art. 666, comma 2 del codice di procedura penale, senza fissare l'udienza camerale e, quindi, eludendo il procedimento in contraddittorio previsto dall'art. 666, commi 3 e 4 del codice di procedura penale, interamente richiamato dall'art. 35-*bis* ord. gen. in tema di reclamo proposto a norma dell'art. 69, comma 6, ord. pen..” (cass. 23 marzo 2018, n. 43241).

Dunque assai ristretto rispetto a quello di cui all'istituto oggi in esame è il perimetro minimale in cui un sacrificio del contraddittorio (realizzato in forma meramente cartolare, comunque nel confronto tra l'istanza di parte e il parere del P.M.) è in tale contesto consentito, limitato ai casi in cui non vi siano da svolgere accertamenti cognitivi di sorta né debbano compiersi valutazioni discrezionali.

Anche il rito previsto nell'art. 678, comma 1, ult. parte e comma 1-*bis* del codice di procedura penale, mediante il richiamo all'art. 667, comma 4 del codice di procedura penale, appare assai differente, perché è assente il coinvolgimento di entrambe le parti nella prima fase del procedimento, che precede la valutazione *de plano*, e dunque permane una parità delle armi tra difesa e parte pubblica e perché le materie sulle quali è consentito alla magistratura di sorveglianza il ricorso a tale procedura semplificata è evidentemente ritagliato sulle fattispecie (si vedano ad esempio le ipotesi di differimento della pena ai sensi dell'art. 146, comma 1 n. 1 e 2) in cui il merito della decisione è legato a valutazioni a bassissimo tasso di discrezionalità oppure è largamente maggioritaria una valutazione di segno favorevole (si veda l'utilizzabilità del rito semplificato per la valutazione circa la declaratoria di estinzione pena per positivo esito dell'affidamento, che si giustifica in connessione con l'elevatissimo tasso di successo di quella misura alternativa, per la capacità degli affidati di rispettare le prescrizioni ed evitare la recidiva nel reato). Ad ogni modo, per le ipotesi in cui non si pervenga ad una soluzione favorevole all'interessato, vale la regola generale per la quale le ordinanze *de plano* adottate ai sensi dell'art. 667, comma 4, in assenza della deroga generale prevista nell'art. 666, comma 7 del codice di procedura penale al principio di cui all'art. 588, comma 1 del codice di procedura penale, non sono immediatamente esecutive e, in caso di mancata opposizione, lo diventano alla scadenza del termine di quindici giorni previsto dalla seconda parte dell'art. 667, comma 4 del codice di procedura penale (*cf.* cass. 18 giugno 2015, 36754).

Così non è, con ogni conseguenza in termini di ragionevolezza, tenuto conto della materia sensibilissima di cui si parla, per la revoca del provvedimento concessivo della misura domiciliare per motivi di salute, immediatamente esecutiva, attesa l'espressa previsione contenuta nell'art. 2 decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29.

Il rito previsto nell'art. 678 comma 1-*ter* del codice di procedura penale, recentemente introdotto con decreto legislativo n. 123/2018, in relazione a peculiari ipotesi di valutazione dell'eventuale concessione di misure alternative alla detenzione nei confronti di persone non ristrette in carcere che debbano espiare pene non superiori a diciotto mesi, consente pure l'emissione di una ordinanza provvisoria da parte del magistrato relatore individuato dal Tribunale di sorveglianza, ma ancora una volta l'emissione del provvedimento (che solo se concessiva di una misura alternativa al carcere è comunque suscettibile di essere adottato in questa forma semplificata) segue una istanza della parte, si riscontra l'assenza di contraddittorio nel decidere riferibile alla difesa e alla parte pubblica, ma sono previste opportune successive comunicazioni e termini per proporre l'opposizione, in cui viene ripristinato l'ordinario rito a contraddittorio pieno di cui all'art. 666, comma 4 del codice di procedura penale, con esecuzione sospesa dell'ordinanza fino alla pronuncia sulla stessa da parte del tribunale di sorveglianza, cori il rito pienamente garantito.

La decisione *inaudita altera parte* ai sensi dell'art. 51-*bis* ord. pen. in presenza di sopravvenuti nuovi titoli di privazione della libertà sembra trovare giustificazione nella mera valutazione aritmetica che il magistrato di sorveglianza deve compiere, su richiesta del pubblico ministero, tenuto conto del cumulo delle pene sopravvenuto, circa la permanenza delle condizioni di applicabilità della misura in esecuzione, e dunque anche in questo caso con un quasi inesistente tasso di discrezionalità residua.



La procedura ai sensi dell'ad. 51-ter ord. pen. (rubricato sospensione cautelativa delle misure alternative) è rivolta ai casi in cui la persona in misura alternativa ponga in essere comportamenti suscettibili di determinarne la revoca e prevede, per altro, per come costruita all'esito della novellazione avvenuta con il decreto legislativo n. 123/2018, che in tali casi il magistrato di sorveglianza dia comunicazione al tribunale di sorveglianza affinché decida, nel contraddittorio delle parti, sulla prosecuzione, sostituzione o revoca della misura. Soltanto eventualmente, e residualmente, si direbbe, può essere disposta, con decreto motivato, la provvisoria sospensione della misura alternativa e ordinato l'accompagnamento in istituto del trasgressore, ma con provvedimento che comunque perde efficacia se la decisione del tribunale non interviene entro trenta giorni dalla ricezione degli atti.

Si apprezza in questi casi residuali, dunque, da un lato la necessità particolarmente spiccata di una azione urgente da parte del magistrato di sorveglianza, in correlazione con comportamenti del tutto incompatibili con la prosecuzione della misura posti in essere dal condannato, l'assenza di interventi della parte privata e di quella pubblica, in parità, prima del provvedimento di eventuale sospensione, e comunque l'imposizione di uno stringente termine acceleratorio per la valutazione, nel pieno contraddittorio delle parti, dinanzi al Tribunale di sorveglianza, il cui mancato rispetto comporta la perdita di efficacia del provvedimento di sospensione emesso.

Non a caso, per altro, il legislatore utilizza la nozione di sospensione, che rinvia alla natura interinale del provvedimento, in attesa del pieno ripristino del contraddittorio, e che è ben diversa da quella utilizzata nell'art. 2 del decreto-legge n. 29/2020, in cui si parla di revoca e che del carattere di quest'ultima ha una certa stabilità senza garanzie di un sollecito, immancabile, sversarsi nella valutazione del tribunale di sorveglianza.

D'altra parte il campo delle revoche di misure alternative alla detenzione è proprio quello in cui la pienezza del contraddittorio appare caratteristica indefettibile. Le si evince, ancora una volta, da ultimo, dalle indicazioni contenute nella legge delega 23 giugno 2017, n. 103, nella parte in cui, nell'art. 1 comma 85, indirizzava gli interventi di modifica dell'ordinamento penitenziario, poi solo in parte attuati anche per come sopra significativamente ricordato, prevedendo che si approntasse una «semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del Tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione».

Per queste ultime la garanzia fornita dalla valutazione operata esclusivamente dal Tribunale di sorveglianza è infatti sia connessa alla collegialità del giudicante, con la sua più ampia e ponderata capacità di apprezzamento, sia determinata dallo spazio pieno che vi trova il contraddittorio nella parità delle parti e innanzitutto il ruolo indefettibile della difesa, presidiato dal rito di cui agli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale e dalla nullità assoluta che interviene a fulminare il provvedimento assunto in presenza di vicende patologiche che l'abbiano in qualche modo compromesso (cfr., tra le altre, cass. 24 settembre 2018, n. 50475 e cass. 18 settembre 2019, n. 43854).

Dalla disamina di queste differenti ipotesi emerge l'assoluta atipicità della procedura oggi disegnata dal decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, che per altro dispiega i suoi effetti anche retroattivamente, per quanto impone l'art. 5 (disposizioni transitorie).

Ne deriva che un condannato per particolari tipologie di reati che, come l'odierno interessato, abbia ottenuto un provvedimento di sospensione dell'esecuzione della pena nelle forme della detenzione domiciliare per gravi motivi di salute connessi all'emergenza sanitaria Covid-19, e che sia stato perciò reimpresso in luogo esterno di cura o presso la propria abitazione, ritenuti luoghi idonei alla miglior cura delle proprie condizioni patologiche, possa oggi vedersi revocato il provvedimento accordato, senza essere stato neppure formalmente informato dell'apertura di questo procedimento, che deriva da una disposizione normativa sopravvenuta alla sua fuoriuscita dal carcere e che sconvolge la prospettiva descritta nel provvedimento concessivo del magistrato di sorveglianza.

Il provvedimento provvisorio di concessione prevedeva infatti espressamente che la sua posizione sarebbe stata rivalutata, ed eventualmente confermata, dinanzi al Tribunale di sorveglianza nel pieno contraddittorio delle parti. Oggi invece, con l'odierno procedimento, una rivalutazione avviene senza che lui stesso e la sua difesa abbiano preso cognizione dei contenuti istruttori raccolti e soprattutto del parere obbligatorio richiesto alla Procura distrettuale antimafia, e senza aver potuto adeguatamente interloquire in modo conseguente.

Non ignora il magistrato di sorveglianza rimettente l'insegnamento della Corte costituzionale relativo alla piena compatibilità con il diritto di difesa dei «modelli processuali a contraddittorio eventuale e differito, caratterizzati cioè — in ossequio a criteri di economia processuale e di massima speditezza — da una decisione *de plano* seguita da una fase a contraddittorio pieno» (cfr., in questo senso, *ex plurimis*, ordinanze n. 292 del 2004; n. 257, n. 132, n. 131 e n. 32 del 2003) «e ciò conformemente al consolidato principio per cui il diritto di difesa può essere regolato in modo diverso, onde adattarlo alle esigenze ed alle specifiche caratteristiche dei singoli procedimenti, purché di tale diritto siano assicurati lo scopo e la funzione» (cfr. ord. 19 luglio 2005, n. 291).



Nel caso di specie tuttavia si apprezza l'innesto di una ulteriore nuova fase, per altro dai tratti urgenti e provvisori dubbi, in una sequenza che ha già attraversato una fase interinale del procedimento avente ad oggetto la concessione di una misura di sospensione dell'esecuzione della pena, anche nelle forme della detenzione domiciliare *ex art. 47-ter*, comma 1-*ter*, ord. penit., e che avrebbe trovato il suo naturale sbocco nella successiva fase, a contraddittorio pieno, dinanzi al tribunale di sorveglianza, con salvezza delle sue conseguenze, in senso reiettivo o concessivo, sino a quel momento.

Questa fase di nuova introduzione, in cui fa accesso, per la prima volta, con un suo parere obbligatorio, la parte pubblica, senza alcuna possibilità di replica della controparte, sfocia in un provvedimento che sembra persino caratterizzato da stabilità, portando il nome di revoca del provvedimento inizialmente emesso, invece che di sospensione, e che ha in ogni caso l'effetto dirompente di ricondurre *in vinculis* il condannato, che era stato ammesso alla misura extramuraria.

Tale quadro mostra elementi di carente tutela, sol che si riporti alla mente che, anche a voler estendere a tale revoca la garanzia di un passaggio obbligatorio dinanzi al Tribunale di sorveglianza, in analogia con quanto previsto per la pronuncia emessa *ex art. 684 cod. proc. pen.*, ciò avviene in un tempo lungo (sessanta giorni, ove applicabile il termine richiamato dagli articoli 47-*ter*, comma 1-*quater* e 47 comma 4 ord. penit.) e senza che il provvedimento che ha inciso la libertà personale subisca alcuna inefficacia, ove tale tempistica non sia rispettata. E ciò senza aggiungere che assai dubbio finisce per diventare l'oggetto della valutazione collegiale, chiamata ad abbracciare tanto l'iniziale provvisoria concessione della misura, quanto la sua revoca.

Tali criticità, costituzionalmente rilevanti alla luce degli articoli 24, comma 2, e 111 comma 2 Cost., sembrano configurare *vulnera* al diritto alla difesa tecnica ed al principio del contraddittorio nella parità delle parti imposti perché si configuri un giusto processo, non ragionevoli e particolarmente gravi perché ciò accade in relazione ad un procedimento di rivalutazione che può condurre alla revoca di una misura extramuraria concessa per motivi di salute ed al ripristino della privazione della libertà in carcere.

Se ciò determina dunque dubbi di costituzionalità che il rimettente non può che sottoporre al vaglio del Giudice delle leggi, e che si pongono anche rispetto a provvedimenti di provvisoria concessione della misura domiciliare concessi dal magistrato di sorveglianza a partire dall'entrata in vigore del decreto-legge, l'11 maggio 2020, per le ragioni sopra enunciate, le gravi carenze descritte si appalesano ancor più critiche con riferimento alle rivalutazioni che intervengano su provvedimenti già emessi, come pure previsto dalla disposizione transitoria di cui all'art. 5, decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, poiché in tali casi si determina l'azzeramento della previsione che il condannato destinatario doveva farsi, prima dell'entrata in vigore del decreto legge, di una rivalutazione più ampia della sua posizione, unicamente dinanzi al Tribunale di sorveglianza nel pieno contraddittorio delle parti.

Deve dunque porsi all'esame della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, nella parte in cui prevede che proceda a rivalutazione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19, il magistrato di sorveglianza che lo ha emesso, anche in data antecedente all'entrata in vigore del decreto-legge, alterando, con i descritti *vulnera* al diritto di difesa ed al contraddittorio in condizioni di parità, l'ordinaria scansione procedimentale che richiede che, alla fase interinale, segua quella dinanzi al Tribunale di sorveglianza con le garanzie previste dal rito di cui agli articoli 666 e 678 cod. proc. pen.

Si apprezza sotto tale profilo anche un contrasto con l'art. 3 Cost., nella misura in cui il condannato ammesso alla detenzione domiciliare surrogatoria subisce il procedimento di frequentissima rivalutazione con rito a contraddittorio pieno, oppure senza alcuna possibilità di replica sui contenuti istruttori per sé e per la sua difesa, soltanto in base al dato del tutto casuale che rispetto alla pronuncia interinale del magistrato di sorveglianza sia già intervenuta la decisione in via definitiva dinanzi al tribunale di sorveglianza, oppure la stessa risulti calendarizzata in tempi successivi, in connessione ad esempio con ruoli d'udienza particolarmente gravati.

Il contrasto con l'art. 3 Cost, d'altra parte, sembra porsi anche con riferimento al perimetro soggettivo di tali rivalutazioni, concernenti i soli provvedimenti ammissivi connessi all'emergenza COVID19, quando riferiti ai condannati per alcune tipologie di delitti, secondo un elenco, per altro diverso da quello di cui all'art. 4-*bis* ord. penit., contenuto nell'art. 2, decreto-legge n. 29/2020 (i condannati e gli internati per i delitti di cui agli articoli 270, 270-*bis*, 416-*bis* cod. pen. e 74, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, o per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, o per un delitto commesso con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-*sexies* cod. pen., nonché i condannati e gli internati sottoposti al regime previsto dall'art. 41-*bis* ord. penit.).



Pur essendo stati tutti adottati dal magistrato di sorveglianza sulla base di un giudizio di bilanciamento, previsto dall'art. 147 cod. pen., tra esigenze di cura in connessione con l'emergenza sanitaria e profili di pericolosità concreta, soltanto i provvedimenti concessivi relativi ai condannati per i gravi reati rientranti nell'elenco da ultimo citato dovranno essere frequentemente rivalutati, con le carenze di contraddittorio sin qui evidenziate, e sino a che il tribunale di sorveglianza non si pronunci.

In tal senso non può non rilevarsi come questa opzione normativa finisca per assegnare ad alcuni autori di reato soltanto, senza che questa cernita si colleghi in alcun modo ad una speciale incidenza sugli stessi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, e con scelta della cui ragionevolezza si dubita, un procedimento meno garantito e fortemente orientato verso il ripristino della detenzione, attribuendo alla presunzione di speciale pericolosità derivante dalla commissione di un certo reato (in un ambito che per altro non concerne il trattamento, ma la tutela del diritto fondamentale alla salute ex art. 32 Cost. e alla umanità delle pene ex art. 27, comma 3, Cost.) una portata che finisce per travalicare il giudizio in concreto già compiuto sul punto, in modo individualizzato, nel provvedimento provvisorio emesso dal magistrato di sorveglianza.

Ad avviso del magistrato di sorveglianza scrivente, sussiste dunque contrasto dell'art. 2, decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, per come sin qui illustrato, con gli articoli 3, 24, comma 2 e 111 comma 2 Cost. e pertanto, presupporre la rilevanza per l'odierno procedimento, deve sollevarsi questione di legittimità costituzionale che si ritiene non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, nella parte in cui prevede che proceda a rivalutazione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, il magistrato di sorveglianza che lo ha emesso, per violazione degli articoli 3, 24 comma 2 e 111 comma 2 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Spoletto, 26 maggio 2020

Il Magistrato di Sorveglianza: GIANFILIPPI

20C00145

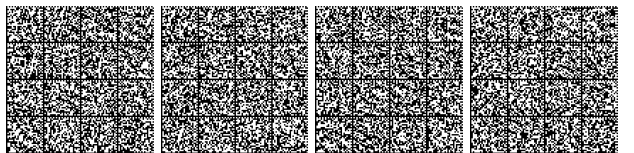
MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-024) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

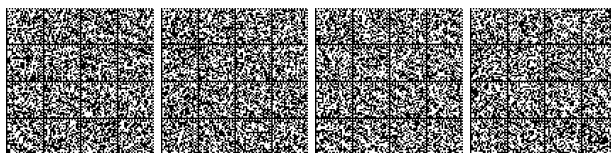
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

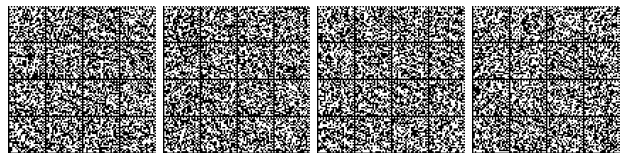
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 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.





€ 4,00

