

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 48

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 novembre 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. **242.** Ordinanza 22 ottobre - 20 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Procedimento davanti alla Corte costituzionale - Notificazione di atti - Notifica del ricorso in via principale a mezzo di posta elettronica certificata (PEC) - Applicabilità della disciplina generale, in materia di notificazione di atti, ai giudizi costituzionali - Novità del caso e affidamento della Regione resistente su una precedente sentenza della Corte costituzionale - Ammissibilità del ricorso - Rigetto di eccezione preliminare - Rinvio della causa a nuovo ruolo.**

- Legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13, artt. 4, commi 1 e 2, e 13.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*); statuto della Regione Siciliana, art. 17, lettera *a*); Regolamento (CE) n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007, art. 5, paragrafi 3 e 5, e 8, paragrafo 2; decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, artt. 36, 95 e 97, commi 2, 2-*bis* e 2-*ter*. . . .

Pag. 1

N. **243.** Ordinanza 22 ottobre - 20 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Procedimento davanti alla Corte costituzionale - Notificazione di atti - Notifica del ricorso in via principale a mezzo di posta elettronica certificata (PEC) - Applicabilità della disciplina generale, in materia di notificazione di atti, ai giudizi costituzionali - Novità del caso e affidamento della Regione resistente su una precedente sentenza della Corte costituzionale - Ammissibilità del ricorso - Rigetto di eccezione preliminare - Rinvio della causa a nuovo ruolo.**

- Legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13, artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*), e 15.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma; 117, commi secondo, lettera *e*), e terzo; statuto della Regione Siciliana; legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 883; decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, artt. 1, 29, comma 1, lettera *c*), e 42, comma 12. . . . .

Pag. 4

N. **244.** Sentenza 22 ottobre - 24 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Integrazione regionale del trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti regionali - Iscrizione delle relative somme nel rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2018 - Successiva abrogazione, fatti salvi i dipendenti con almeno un anno di anzianità di servizio presso la Regione al momento dell'abrogazione - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della previdenza sociale e dell'ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Integrazione regionale del trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti regionali - Iscrizione delle relative somme nel rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2018 - Successiva abrogazione, fatti salvi i dipendenti con almeno un anno di anzianità di servizio presso la Regione al momento dell'abrogazione - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58, art. 1; legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2, art. 15, comma 3; legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, 36, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere *l*) e *o*), e terzo, e 119. . . . .

Pag. 7



## N. 245. Sentenza 4 - 24 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Condannati e internati per i delitti di criminalità organizzata o sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-bis ordin. penit. - Ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento della pena per motivi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Rivalutazione periodica, con cadenza quindicinale, mensile, o immediata - Applicabilità ai provvedimenti adottati successivamente al 23 febbraio 2020 - Competenza del magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento - Denunciata irragionevolezza per disparità di trattamento, violazione del principio del contraddittorio, del diritto alla difesa e del diritto alla salute - Non fondatezza delle questioni.**

**Ordinamento penitenziario - Condannati e internati per i delitti di criminalità organizzata o sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-bis ordin. penit. - Ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento della pena per motivi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Rivalutazione periodica, con cadenza quindicinale, mensile, o immediata - Applicabilità ai provvedimenti adottati successivamente al 23 febbraio 2020 - Competenza del magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio del contraddittorio e del diritto alla difesa - Non fondatezza delle questioni.**

**Ordinamento penitenziario - Condannati e internati per i delitti di criminalità organizzata o sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-bis ordin. penit. - Ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento della pena per motivi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Rivalutazione periodica, con cadenza quindicinale, mensile, o immediata - Applicabilità ai provvedimenti adottati successivamente al 23 febbraio 2020 - Competenza del magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento - Denunciata violazione della finalità rieducativa della pena e delle prerogative dell'autorità giudiziaria - Manifesta infondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, artt. 2 e 5; decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, art. 2-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, 27, terzo comma, 32, 102, primo comma, 104, primo comma, e 111, secondo comma. ....

Pag. 23

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 96. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia - Norma transitoria - Previsione che, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto, l'Assessore regionale per la salute provvede a nominare un commissario straordinario.**

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia), art. 5, comma 1. ....

Pag. 37

## N. 97. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 ottobre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Semplificazione e flessibilità - Pianificazione territoriale e urbanistica - Previsione che il piano di ampiezza territoriale minore può contenere esplicite proposte di modifiche al piano di ampiezza territoriale maggiore.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Elementi di pianificazione territoriale regionale - Previsione che l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, elabora, aggiorna e gestisce il piano territoriale regionale (PTR).**



**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Contenuti del Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (PTR) - Previsione che il PTR costituisce lo strumento di proiezione territoriale delle strategie di sviluppo economico, sociale e culturale - Definizione dei contenuti e delle procedure del PTR da apposite linee guida proposte dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana - Funzione di tutela, conservazione e valorizzazione del paesaggio - Determinazione del quadro generale degli obiettivi di qualità paesaggistica e delle misure generali di tutela, quali elementi invariati o complementari alle scelte di sviluppo territoriale e socio-economico - Fissazione dei criteri operativi generali per la tutela e la valorizzazione delle risorse culturali e del paesaggio, in conformità con le previsioni del piano regionale delle aree protette, dei piani di bacino e degli altri atti di programmazione e regolamentazione regionale e nazionale.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Procedimento di formazione del Piano territoriale regionale - Prevista redazione da parte dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana - Convocazione delle conferenze di pianificazione e approvazione del PTR - Determinazione della validità decennale del piano e del suo aggiornamento.**

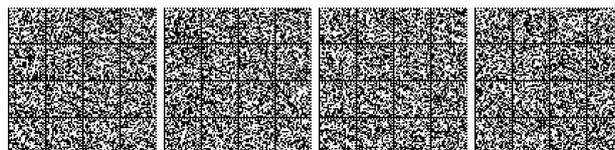
**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Contenuti del piano territoriale consortile (PTC), del piano della Città metropolitana (PCM) e del Piano urbanistico generale comunale (PUG) - Previsioni volte ad assicurare la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali presenti sul territorio - Elencazione dei beni paesaggistici, ambientali, culturali e storico-architettonici da sottoporre a tutela e specificazione del relativo regime normativo compatibile con la tutela di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004 - Procedimento di formazione e approvazione del PUG - Elaborazione di un documento preliminare che descrive le risorse territoriali e naturali e identifica i beni culturali e paesaggistici da considerare quali invariati e determinanti per le scelte di sviluppo.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Disciplina del patrimonio culturale dei beni isolati - Prevista esclusiva individuazione nel Piano urbanistico generale comunale (PUG) anche con riferimento agli interventi e alla destinazione d'uso.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Interventi di compensazione urbanistica a tutela dell'ambiente - Prevista attribuzione premiale di diritti edificatori ai proprietari interessati, per la delocalizzazione o riqualificazione di siti produttivi dismessi o di manufatti in degrado o incongrui rispetto al paesaggio e per il recupero dei costi di bonifica dei siti industriali dismessi.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Tutela e pianificazione del territorio rurale e tutela dei boschi e delle foreste - Prevista realizzazione di tutti gli interventi edilizi nel territorio rurale nel rispetto delle specifiche norme indicate da apposite linee guida - Approvazione con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di concerto con l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea - Realizzazione esclusiva di interventi di recupero e riqualificazione delle volumetrie esistenti, che risultino catastate, nonché di mutamento della destinazione d'uso di fabbricati legittimamente realizzati - Individuazione e classificazione, nel PUG, del territorio rurale articolato in zone, anche di produzione intensiva e per aziende artigianali/industriali - Consentiti rilevanti interventi di trasformazione degli edifici rurali, incrementi di cubatura e cambi di destinazione d'uso.**

- Legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio), artt. 8, comma 5; 15, commi 1 e 2; 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, lettera f); 21, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 22; 25; 26, comma 4, lettera f); 27; 36; e 37, commi 3, 4, 5, 6, lettere c) e d), 7, 8 e 9. . . .



- N. **160.** Ordinanza del Tribunale di Verona del 4 maggio 2020  
**Spese di giustizia - Nomina dei consulenti tecnici d'ufficio e dei periti nei giudizi di responsabilità sanitaria - Incarichi collegiali - Determinazione del compenso globale - Esclusione dell'aumento del 40 per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio previsto dall'art. 53 del d.P.R. n. 115 del 2002.**  
 – Legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), art. 15, ultimo comma. . . . . Pag. 55
- N. **161.** Ordinanza della Corte d'appello di Bari del 18 maggio 2020  
**Edilizia - Reati edilizi - Lottizzazione abusiva - Confisca (c.d. confisca urbanistica) - Denunciata introduzione di una disciplina che non consente l'applicazione in via principale di una sanzione meno grave per casi di lieve responsabilità colposa dei singoli soggetti nell'alveo del reato di lottizzazione.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), art. 44, comma 2. . . . . Pag. 58
- N. **162.** Ordinanza del Giudice di pace di Taranto del 24 maggio 2019  
**Reati e pene - Obbligo dell'istruzione elementare dei minori - Sanzione per la sua inosservanza - Analogo inadempimento riguardo alla scuola media inferiore di primo grado e ai primi due anni dell'istruzione secondaria superiore - Omessa previsione.**  
 – Codice penale, art. 731. . . . . Pag. 91
- N. **163.** Ordinanza della Corte di cassazione del 18 giugno 2020  
**Commercio - Norme della Regione Puglia - Orari di apertura e di chiusura - Previsione che gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio.**  
 – Legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), art. 18, come modificato dall'art. 12 della legge regionale 7 maggio 2008, n. 5 ("Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)"). . . . . Pag. 92

## RETTIFICHE

- Comunicato relativo all'ordinanza della Camera arbitrale presso l'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC dell'8 luglio 2020. (Ordinanza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale -1ª Serie speciale - n. 44 del 28 ottobre 2020).** . . . . . Pag. 97



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 242

*Ordinanza 22 ottobre - 20 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Procedimento davanti alla Corte costituzionale - Notificazione di atti - Notifica del ricorso in via principale a mezzo di posta elettronica certificata (PEC) - Applicabilità della disciplina generale, in materia di notificazione di atti, ai giudizi costituzionali - Novità del caso e affidamento della Regione resistente su una precedente sentenza della Corte costituzionale - Ammissibilità del ricorso - Rigetto di eccezione preliminare - Rinvio della causa a nuovo ruolo.**

- Legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13, artt. 4, commi 1 e 2, e 13.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*); statuto della Regione Siciliana, art. 17, lettera *a*); Regolamento (CE) n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007, artt. 5, paragrafi 3 e 5, e 8, paragrafo 2; decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, artt. 36, 95 e 97, commi 2, 2-*bis* e 2-*ter*.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO', Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 1 e 2, e 13 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato a mezzo di posta elettronica certificata il 23 settembre 2019, depositato in cancelleria il 25 settembre 2019, iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione in giudizio della Regione Siciliana e l'atto di intervento dell'associazione denominata ANCE Sicilia - Collegio Regionale dei Costruttori Edili Siciliani;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Presidente della Corte costituzionale Mario Rosario Morelli, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia e l'avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.



Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato a mezzo di posta elettronica certificata in data 23 settembre 2019 e depositato il 25 settembre 2019 (reg. ric. n. 99 del 2019), ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 4, commi 1 e 2, e 13 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale');

che nel giudizio così instaurato, con atto depositato in data 28 ottobre 2019, la Regione Siciliana si è costituita al solo scopo di eccepire l'inammissibilità del ricorso, asseritamente determinata dal vizio relativo alla notifica dello stesso, in quanto effettuata esclusivamente a mezzo di posta elettronica certificata (di seguito: *PEC*);

che, secondo la resistente, «in ragione della sua inapplicabilità nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la notifica telematica effettuata al Presidente della Regione» risulterebbe «tamquam non esset»;

che, di conseguenza, essendosi consumato il «termine perentorio di legge», lo Stato sarebbe «irrimediabilmente decadut[o] dal potere di impugnativa delle norme regionali»;

che, a sostegno di tale eccezione, la Regione Siciliana richiama la sentenza n. 200 del 2019, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che, «[a]ttesa la specialità dei giudizi innanzi a questa Corte, la modalità della notifica mediante PEC non può, allo stato, ritenersi compatibile - né è stata sin qui mai utilizzata - per la notifica dei ricorsi in via principale o per conflitto di attribuzione»;

che, con atto depositato il 15 novembre 2019, l'associazione ANCE Sicilia - Collegio regionale dei Costruttori Edili Siciliani (di seguito: ANCE Sicilia) ha spiegato atto di intervento ad opponendum, con specifico riferimento alle censure mosse nei confronti dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019;

che l'Avvocatura generale ha depositato memoria, in cui ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento di ANCE Sicilia e ha insistito per l'accoglimento del ricorso, senza nulla replicare sulla eccezione avanzata dalla resistente;

che, all'udienza pubblica, il Presidente della Corte costituzionale ha reso noto che l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Siciliana sarebbe stata decisa separatamente e preliminarmente, in ragione della natura pregiudiziale della stessa;

che, conseguentemente, ha invitato le parti a discutere esclusivamente l'eccezione relativa alla ritualità della notifica;

che, secondo l'Avvocatura generale, la notifica a mezzo PEC sarebbe consentita nel giudizio costituzionale alla luce del «rinvio dinamico» contenuto nel codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo);

che la Regione Siciliana, richiamando quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 200 del 2019, ha insistito per l'accoglimento dell'eccezione, chiedendo in subordine di poter comunque discutere tutte le censure sollevate.

Considerato che il giudizio indicato in epigrafe è stato introdotto con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sottoscritto digitalmente e notificato esclusivamente a mezzo di posta elettronica certificata (di seguito: *PEC*) il 23 settembre 2019;

che il ricorso è stato depositato in cancelleria il 25 settembre 2019 con allegata attestazione di conformità;

che la Regione Siciliana si è costituita con atto depositato il 28 ottobre 2019, esclusivamente per eccepire l'inammissibilità del ricorso sul rilievo dell'asserita irritualità della sua notifica a mezzo PEC;

che la decisione su tale eccezione di inammissibilità è pregiudiziale rispetto all'esame di tutti gli altri profili, sia di inammissibilità che di merito, relativi alle questioni promosse, nonché alla stessa decisione sull'ammissibilità dell'atto d'intervento depositato dall'associazione ANCE Sicilia - Collegio regionale dei Costruttori Edili Siciliani;

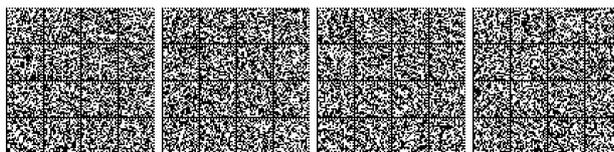
che deve essere oggetto di precisazioni quanto statuito da questa Corte nella sentenza n. 200 del 2019;

che, a ben vedere, infatti, nella sentenza appena citata, l'affermazione secondo cui la notifica del ricorso via PEC non risultava «compatibile» con la specificità del processo costituzionale era inserita in una vicenda particolare, incentrata sulla tempestività della costituzione della parte resistente effettuata a seguito della reiterata notifica affidata ad ufficiale giudiziario;

che, in ogni caso, la disciplina delle notificazioni dei ricorsi in via principale non è espressamente contenuta nelle fonti che regolano i giudizi davanti a questa Corte;

che, in mancanza di disposizioni dettate appositamente per il giudizio costituzionale, soccorre il rinvio contenuto nell'art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 144 del 2015 e ordinanza n. 101 del 2017);

che, secondo tale previsione, nei procedimenti davanti a questa Corte si osservano, in quanto applicabili, le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, oggi disciplinata dal codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo);



che l'art. 39, comma 2, del citato codice dispone che «[l]e notificazioni degli atti del processo amministrativo sono comunque disciplinate dal codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile»;

che, in particolare, l'art. 55, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) attribuisce all'Avvocatura generale dello Stato la possibilità di eseguire le notificazioni secondo quanto prevede la legge 21 gennaio 1994, n. 53 (Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali);

che questa Corte ha già affermato che il citato art. 55 deve considerarsi «pacificamente applicabile anche ai giudizi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 245 del 2017; in termini simili sentenza n. 310 del 2011);

che l'art. 1, comma 1, della legge n. 53 del 1994 - a seguito delle modifiche apportate dall'art. 25, comma 3, lettera a), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)» - prevede, al secondo periodo, la possibilità di eseguire le notificazioni degli atti a mezzo PEC;

che il successivo art. 3-bis della stessa legge n. 53 del 1994, introdotto dall'art. 16-*quater*, comma 1, lettera d), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, come inserito dall'art. 1, comma 19, numero 2), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», disciplina dettagliatamente le modalità con cui la notificazione a mezzo PEC può essere eseguita;

che questa Corte ha riconosciuto l'applicabilità di altre previsioni della legge n. 53 del 1994 ai giudizi costituzionali (sentenze n. 245 del 2017 e n. 310 del 2011);

che, alla luce di tale quadro normativo, deve riconoscersi la possibilità che la notifica dei ricorsi introduttivi di giudizi di legittimità costituzionale in via principale sia validamente effettuata mediante PEC;

che deve essere pertanto respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Siciliana;

che, tuttavia, in ragione della novità del caso, nonché dell'affidamento riposto dalla resistente Regione Siciliana su quanto affermato nella citata sentenza n. 200 del 2019, va disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo, così da consentire alle parti, ai sensi dell'art. 10 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, di depositare eventuali memorie illustrative e di discutere il merito del ricorso in una nuova udienza pubblica;

che resta, comunque, impregiudicata ogni altra valutazione, sia sull'ammissibilità del ricordato atto d'intervento, sia su ogni eventuale, ulteriore profilo di ammissibilità delle censure sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) respinge l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Siciliana;

2) rinvia la causa a nuovo ruolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 243

Ordinanza 22 ottobre - 20 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Procedimento davanti alla Corte costituzionale - Notificazione di atti - Notifica del ricorso in via principale a mezzo di posta elettronica certificata (PEC) - Applicabilità della disciplina generale, in materia di notificazione di atti, ai giudizi costituzionali - Novità del caso e affidamento della Regione resistente su una precedente sentenza della Corte costituzionale - Ammissibilità del ricorso - Rigetto di eccezione preliminare - Rinvio della causa a nuovo ruolo.**

- Legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13, artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, e 15.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma; 117, commi secondo, lettera *e)*, e terzo; statuto della Regione Siciliana; legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 883; decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, artt. 1, 29, comma 1, lettera *c)*, e 42, comma 12.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* 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, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, e 15 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 ‘Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale’), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato a mezzo di posta elettronica certificata in data 23 settembre 2019 e depositato in cancelleria il 25 settembre 2019, iscritto al numero 99 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 44, prima serie speciale, dell’anno 2019.

Visto l’atto di costituzione della Regione Siciliana;

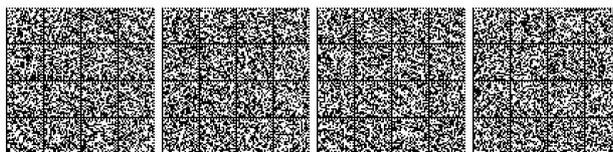
udito nell’udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Presidente Mario Rosario Morelli, in luogo e con l’assenso del Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l’avvocato dello Stato Ettore Figliolia e l’avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato a mezzo di posta elettronica certificata in data 23 settembre 2019 e depositato il 25 settembre 2019 (reg. ric. n. 99 del 2019), ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, e 15 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 ‘Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale’);

che nel giudizio così instaurato, con atto depositato in data 28 ottobre 2019, la Regione Siciliana si è costituita al solo scopo di eccepire l’inammissibilità del ricorso, asseritamente determinata dal vizio relativo alla notifica dello stesso, in quanto effettuata esclusivamente a mezzo di posta elettronica certificata (di seguito: *PEC*);



che, secondo la resistente, «in ragione della sua inapplicabilità nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la notifica telematica effettuata al Presidente della Regione» risulterebbe «tamquam non esset»;

che, di conseguenza, essendosi consumato il «termine perentorio di legge», lo Stato sarebbe «irrimediabilmente decadut[o] dal potere di impugnativa delle norme regionali»;

che, a sostegno di tale eccezione, la Regione Siciliana richiama la sentenza n. 200 del 2019, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che, «[a]ttesa la specialità dei giudizi innanzi a questa Corte, la modalità della notifica mediante PEC non può, allo stato, ritenersi compatibile - né è stata sin qui mai utilizzata - per la notifica dei ricorsi in via principale o per conflitto di attribuzione»;

che l'Avvocatura generale ha depositato memoria, in cui ha insistito per l'accoglimento del ricorso, senza nulla replicare sulla eccezione avanzata dalla resistente;

che, all'udienza pubblica, il Presidente della Corte costituzionale ha reso noto che l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Siciliana sarebbe stata decisa separatamente e preliminarmente, in ragione della natura pregiudiziale della stessa;

che, conseguentemente, ha invitato le parti a discutere esclusivamente l'eccezione relativa alla ritualità della notifica;

che, secondo l'Avvocatura generale, la notifica a mezzo PEC sarebbe consentita nel giudizio costituzionale alla luce del «rinvio dinamico» contenuto nel codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo);

che la Regione Siciliana, richiamando quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 200 del 2019, ha insistito per l'accoglimento dell'eccezione, chiedendo in subordine di poter comunque discutere tutte le censure sollevate.

Considerato che il giudizio indicato in epigrafe è stato introdotto con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sottoscritto digitalmente e notificato esclusivamente a mezzo di posta elettronica certificata (di seguito: *PEC*) il 23 settembre 2019;

che il ricorso è stato depositato in cancelleria il 25 settembre 2019, con allegata attestazione di conformità;

che la Regione Siciliana si è costituita con atto depositato il 28 ottobre 2019, esclusivamente per eccepire l'inammissibilità del ricorso sul rilievo dell'asserita irritualità della sua notifica a mezzo PEC;

che la decisione su tale eccezione di inammissibilità è pregiudiziale rispetto all'esame di tutti gli altri profili, sia di inammissibilità che di merito, relativi alle questioni promosse;

che deve essere oggetto di precisazioni quanto statuito da questa Corte nella sentenza n. 200 del 2019;

che, a ben vedere, infatti, nella sentenza appena citata, l'affermazione secondo cui la notifica del ricorso via PEC non risultava «compatibile» con la specificità del processo costituzionale era inserita in una vicenda particolare, incentrata sulla tempestività della costituzione della parte resistente, effettuata a seguito della reiterata notifica affidata ad ufficiale giudiziario;

che, in ogni caso, la disciplina delle notificazioni dei ricorsi in via principale non è espressamente contenuta nelle fonti che regolano i giudizi davanti a questa Corte;

che, in mancanza di disposizioni dettate appositamente per il giudizio costituzionale, soccorre il rinvio contenuto nell'art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 144 del 2015 e ordinanza n. 101 del 2017);

che, secondo tale previsione, nei procedimenti davanti a questa Corte si osservano, in quanto applicabili, le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, oggi disciplinata dal codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo);

che l'art. 39, comma 2, del citato codice dispone che «[l]e notificazioni degli atti del processo amministrativo sono comunque disciplinate dal codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile»;

che, in particolare, l'art. 55, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) attribuisce all'Avvocatura generale dello Stato la possibilità di eseguire le notificazioni secondo quanto prevede la legge 21 gennaio 1994, n. 53 (Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali);



che questa Corte ha già affermato che il citato art. 55 deve considerarsi «pacificamente applicabile anche ai giudizi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 245 del 2017; in termini simili sentenza n. 310 del 2011);

che l'art. 1, comma 1, della legge n. 53 del 1994 - a seguito delle modifiche apportate dall'art. 25, comma 3, lettera a), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)» - prevede, al secondo periodo, la possibilità di eseguire le notificazioni degli atti a mezzo PEC;

che il successivo art. 3-*bis* della stessa legge n. 53 del 1994, introdotto dall'art. 16-*quater*, comma 1, lettera d), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, come inserito dall'art. 1, comma 19, numero 2), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», disciplina dettagliatamente le modalità con cui la notificazione a mezzo PEC può essere eseguita;

che questa Corte ha già riconosciuto l'applicabilità di altre previsioni della legge n. 53 del 1994 ai giudizi costituzionali (sentenze n. 245 del 2017 e n. 310 del 2011);

che, alla luce di tale quadro normativo, deve riconoscersi la possibilità che la notifica dei ricorsi introduttivi di giudizi di legittimità costituzionale in via principale sia validamente effettuata mediante PEC;

che deve essere pertanto respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Siciliana;

che, tuttavia, in ragione della novità del caso, nonché dell'affidamento riposto dalla resistente Regione Siciliana su quanto affermato nella citata sentenza n. 200 del 2019, va disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo, così da consentire alle parti, ai sensi dell'art. 10 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, di depositare eventuali memorie illustrative e di discutere il merito del ricorso in una nuova udienza pubblica;

che resta, comunque, impregiudicata ogni altra valutazione su ogni eventuale ulteriore profilo di ammissibilità delle censure sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) respinge l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Siciliana;

2) rinvia la causa a nuovo ruolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 244

Sentenza 22 ottobre - 24 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Integrazione regionale del trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti regionali - Iscrizione delle relative somme nel rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2018 - Successiva abrogazione, fatti salvi i dipendenti con almeno un anno di anzianità di servizio presso la Regione al momento dell'abrogazione - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della previdenza sociale e dell'ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Integrazione regionale del trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti regionali - Iscrizione delle relative somme nel rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2018 - Successiva abrogazione, fatti salvi i dipendenti con almeno un anno di anzianità di servizio presso la Regione al momento dell'abrogazione - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58, art. 1; legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2, art. 15, comma 3; legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13, art. 8.
- Costituzione, artt. 3, 36, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere *l* e *o*), e terzo, e 119.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Mario Rosario MORELLI;

*Giudici*: 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, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

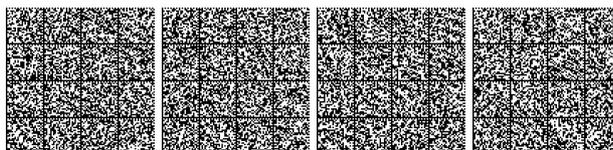
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per il 2015), e dell'art. 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna, per l'esercizio finanziario 2018, con ordinanza del 2 agosto 2019, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 2 agosto 2019, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo della per l'Emilia Romagna, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per il 2015), nonché dell'art. 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018), in riferimento agli artt. 3, 36, 81, 97, 117, commi secondo, lettere *l*) e *o*) e terzo, e 119 della Costituzione.

1.1.- La Sezione regionale di controllo premette in fatto che, nel rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2018, compare un capitolo di bilancio (capitolo U89360), relativo al «Fondo di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio», costituito dalla Regione, nell'ambito della facoltà di accantonamento di fondi per passività potenziali, attribuita dall'art. 46, comma 3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), per le spese inerenti all'integrazione regionale al trattamento di fine servizio (TFS). Tale integrazione - cui affluiscono anche le risorse individuate nel capitolo U04150 (denominato «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale delle indennità premio di servizio al personale per il quale non opera la ricongiunzione dei servizi») - è stata introdotta dall'amministrazione regionale a favore dei propri dipendenti, ponendola a carico del proprio bilancio, sulla base dell'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, fino all'entrata in vigore di una diversa disciplina generale dell'indennità di fine servizio per tutto il settore del pubblico impiego (art. 1, comma 1). La citata legge regionale è stata abrogata dall'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 che, tuttavia, ne ha fatto salva l'applicazione limitatamente ai dipendenti che avessero maturato, prima della sua entrata in vigore, il requisito di un anno di servizio presso la Regione. Tale ultima previsione è stata, poi, oggetto di una norma di interpretazione autentica, contenuta nell'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, in cui si dispone che «[i]l secondo periodo del comma 3 dell'articolo 15» della legge regionale n. 2 del 2015 «si interpreta nel senso che la salvaguardia si applica ai dipendenti in servizio presso l'amministrazione regionale alla data di entrata in vigore della norma stessa».

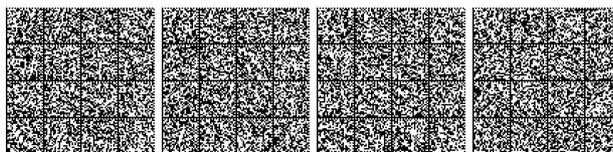
La Sezione rimettente ritiene che la Regione, dettando l'art. 15, comma 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, sia intervenuta in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, così determinando un illegittimo aumento della spesa del personale regionale. Pertanto, dichiara di non poter parificare i relativi capitoli del bilancio senza prima sollevare questione di legittimità costituzionale. Infatti, se tali norme - di autorizzazione di quelle spese - fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, le spese stesse sarebbero prive di copertura finanziaria e quindi lesive dell'art. 81, terzo comma, Cost. La Sezione si troverebbe, così, a validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa conseguente all'adozione di un istituto illegittimo.

Pertanto, il Collegio rimettente solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, 15, comma 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 e 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, che dispongono che venga erogata un'integrazione al trattamento di fine servizio ai dipendenti regionali in servizio presso la Regione che abbiano maturato, entro l'entrata in vigore della citata legge regionale n. 2 del 2015, il requisito di almeno un anno di servizio prestato a favore della stessa Regione.

1.2.- Con tali norme, la Regione, pur avendo disposto l'abrogazione della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, istitutiva della citata integrazione, sarebbe intervenuta nelle materie di competenza statale esclusiva della previdenza sociale e dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettere *o* ed *l*, Cost.), nella parte in cui le citate norme hanno comunque fatto salva tale integrazione per i dipendenti con almeno un anno di anzianità e in servizio presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della medesima legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015.

La disciplina del TFS dei dipendenti regionali sarebbe, infatti, secondo la Sezione rimettente, riconducibile alle già menzionate materie di competenza esclusiva statale, per la sua natura di retribuzione differita con funzione previdenziale.

La spesa per il personale regionale relativa a tale integrazione, pertanto, sarebbe stata effettuata *sine titulo* e avrebbe inciso sulle risorse iscritte a bilancio. L'amministrazione regionale, infatti, avrebbe individuato apposite risorse volte a compensare tale migliore trattamento, determinando la riduzione di altre poste del risultato di amministrazione, in contrasto con la legislazione statale e in violazione degli artt. 81 e 97 Cost.



Le medesime norme regionali si porrebbero anche in contrasto con le norme statali che contengono principi fondamentali e norme fondamentali di riforma economico sociale, determinando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai dipendenti pubblici del restante territorio nazionale. Esse, peraltro, configurerebbero una voce retributiva non corrispondente a una specifica prestazione del dipendente, in quanto tale non proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e dunque in violazione dell'art. 36 Cost.

Incrementando la spesa pubblica in tema di personale regionale, fondamentale aggregato della spesa corrente, le norme in questione si porrebbero anche in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 117 e 119 Cost.

La Sezione rimettente dubita, infine, della legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 - che, rispettivamente, istituiscono l'integrazione regionale al TFS dei dipendenti regionali (art.1) e ne individuano la copertura finanziaria (art. 8) - e dell'art. 15, comma 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, là dove fa salva l'applicazione dell'integrazione regionale al TFS ai dipendenti regionali in servizio presso la Regione e con almeno un anno di anzianità.

Tali norme violerebbero l'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

Per un verso, esse non indicherebbero alcun mezzo di copertura della spesa prevista (art. 1 legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e art. 15, comma 3, legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015), limitandosi a rinviare la provvista alle successive previsioni di bilancio (art. 8 legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982), secondo una modalità non compresa fra quelle tipicamente indicate nell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009 n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), applicabile alle regioni in base all'art. 19, comma 2, della stessa legge. Il collegio rimettente ricorda che, secondo la legislazione statale (in specie, secondo gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 di contabilità generale e 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), inerente all'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di regioni ed enti locali, la possibilità di far riferimento ai bilanci futuri per individuare l'onere e dunque la copertura sarebbe ammissibile alla sola condizione della piena flessibilità dell'onere medesimo, che non sussisterebbe nel caso di specie.

Per altro verso, con riferimento al primo anno di applicazione dell'integrazione regionale, la normativa regionale denunciata presenterebbe un'insufficiente quantificazione dell'onere (art. 8, comma 1, legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982), poiché non supportata da alcuna documentazione tecnica a corredo.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna che, sia nell'atto di costituzione che nelle memorie depositate nell'imminenza dell'udienza pubblica, chiede che le questioni di legittimità costituzionale vengano dichiarate inammissibili e, in subordine, non fondate.

Anzitutto, tutte le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza a seguito dell'approvazione, con legge della Regione Emilia-Romagna 30 luglio 2019 n. 12 (Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2018), del rendiconto consuntivo 2018, che, all'indomani dell'adozione dell'ordinanza di rimessione, avrebbe reso il procedimento pendente dinanzi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti privo di oggetto.

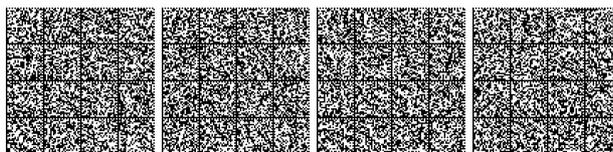
Tutte le questioni sarebbero inammissibili anche per la preclusione derivante dalle precedenti parifiche della medesima spesa. Essa, evidenziata nel rendiconto 2018, sarebbe stata sempre presente nei rendiconti regionali degli anni precedenti e sempre parificata. Sarebbe, pertanto, venuto meno il potere di intervenire su un sindacato già svolto, esaminando un rapporto che, anche in forza delle precedenti pronunce, avrebbe acquisito, mediante il giudicato della stessa Corte dei conti, certezza e stabilità.

La difesa regionale solleva, poi, diverse eccezioni di inammissibilità in relazione alla questione prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.

Anzitutto la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, in sede di parificazione, sarebbe chiamata, nell'esercizio di una funzione ausiliaria degli organi di decisione politica, solo a verificare la corrispondenza fra i fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale e, dunque, tale giudizio riguarderebbe la veridicità di quest'ultimo e non la legittimità delle leggi di spesa. In ogni caso la questione avrebbe dovuto essere sollevata con riguardo alla norma della legge regionale del bilancio preventivo, con cui è stato approvato l'accantonamento delle risorse, non con riguardo alle norme sostanziali.

Un'ulteriore causa di inammissibilità della medesima questione deriverebbe dall'errata individuazione del parametro. Quello invocato sarebbe infatti manifestamente non pertinente, *ratione temporis*, rispetto alla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, essendo vigente all'epoca un diverso riparto di competenza.

Eguale inammissibile sarebbe la questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., in quanto la loro eventuale violazione non inciderebbe sull'an della spesa e, quindi, sugli equilibri finanziari dell'ente autonomo.



Infine, anche la censura di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica sarebbe inammissibile per l'assenza di qualsiasi richiamo alle disposizioni interposte.

Nel merito, la questione di violazione della sfera di competenza statale sarebbe infondata. La Regione avrebbe titolo a conservare quella specifica indennità per i dipendenti in regime di TFS, fintanto che la legge statale non prescrivere in modo preciso e vincolante il passaggio al trattamento di fine rapporto (TFR). La disciplina di tale integrazione - identica a quella adottata in molte altre Regioni nel medesimo periodo - sarebbe riconducibile alla competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici, secondo il riparto di competenze di cui al "vecchio" Titolo V.

Anche la questione relativa alla violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. sarebbe inammissibile e, nel merito, non fondata.

La questione sarebbe inammissibile per erronea individuazione del parametro *ratione temporis* e, comunque, per omesso esame del contesto normativo di riferimento all'epoca dell'approvazione delle disposizioni contestate, in specie della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 che ha introdotto l'integrazione regionale al TFS, laddove la legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 ha solo delimitato la platea dei destinatari della stessa. In ogni caso, la questione sarebbe inammissibile perché non sarebbe stata correttamente identificata la norma di copertura finanziaria. Quest'ultima avrebbe dovuto essere individuata, per l'anno inerente all'esercizio finanziario 2018, nella legge regionale di approvazione del bilancio preventivo 2018, conforme alle indicazioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011.

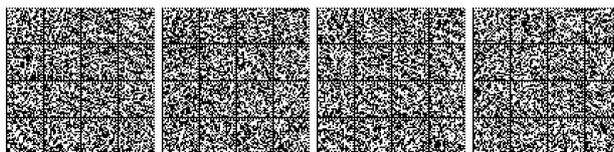
Nel merito, la questione sarebbe priva di fondamento. L'assunto secondo cui la quantificazione degli oneri potrebbe essere rinviata alla legge di bilancio solo in caso di oneri di natura non obbligatoria non sarebbe, infatti, applicabile con riguardo a una normativa regionale risalente al 1982, ben precedente all'entrata in vigore delle richiamate disposizioni statali che su tale materia intervengono. Lo stanziamento effettuato per il primo anno di applicazione della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 si sarebbe poi rivelato, in sede applicativa, più che capiente, a conferma della esattezza della prognosi effettuata dall'assemblea legislativa.

3.- All'udienza pubblica la difesa regionale ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle memorie scritte.

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte dei conti, sezione regionale di controllo della per l'Emilia Romagna, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2018, dubita, sotto vari profili, della legittimità costituzionale di alcune disposizioni di leggi della Regione Emilia-Romagna sulla cui base sono state autorizzate spese, iscritte in due capitoli del citato rendiconto, necessarie al pagamento dell'integrazione regionale al trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti regionali.

1.1.- Più precisamente, il Collegio rimettente, motivando sulla rilevanza delle questioni, premette che, dall'esame dei capitoli di bilancio, risulta che le risorse destinate alla integrazione regionale sono state accantonate in uno specifico fondo (il «Fondo di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio»), iscritto in un apposito capitolo di bilancio (il capitolo U89360), introdotto in attuazione di quanto previsto dalla legge regionale di approvazione del bilancio regionale preventivo 2018/2020 (legge della Regione Emilia-Romagna 27 dicembre 2017, n. 27 recante «Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2018-2020»). Tali risorse sono da considerare congiuntamente a quelle già iscritte - come nei rendiconti relativi ai precedenti esercizi finanziari - nel capitolo U04150 (denominato «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale delle indennità premio di servizio al personale per il quale non opera la ricongiunzione dei servizi»), inerenti alla concreta "movimentazione" degli impegni di spesa relativi alla medesima integrazione. La normativa di autorizzazione della spesa prevista nei due capitoli è individuata: nella legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), che, all'art. 1, ha istituito la richiamata integrazione regionale al TFS; nell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per il 2015), che, pur abrogandola, l'ha fatta salva per i dipendenti che avessero almeno un anno di anzianità di servizio presso la Regione; infine, nell'art. 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018) che, con norma di interpretazione autentica, ha precisato che essa può essere riconosciuta solo ai dipendenti regionali in servizio presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della citata legge regionale n. 2 del 2015.



Il Collegio rimettente ritiene che le citate disposizioni regionali siano illegittime, anzitutto, in quanto invasive di sfere di competenza statale esclusiva. Esse avrebbero determinato un illegittimo aumento della spesa per il personale regionale. Non sarebbe, pertanto, possibile procedere alla parificazione dei due capitoli inerenti a tale spesa, senza prima sollevare questione di legittimità costituzionale. Ove, infatti, tali norme di autorizzazione della spesa fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, la spesa sarebbe priva di copertura finanziaria e quindi lesiva dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione. Pertanto, la Sezione si troverebbe a validare un risultato di amministrazione non corretto.

1.2.- Tanto premesso, la Sezione regionale di controllo sospende la parificazione dei due capitoli e formula le questioni di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni regionali.

Queste ultime violerebbero, in primo luogo, la sfera di competenza legislativa statale esclusiva nelle materie «previdenza sociale» e «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettere o e l, Cost.), con conseguente ridondanza sui parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97 Cost. L'amministrazione regionale, infatti, avrebbe individuato apposite risorse volte a compensare un trattamento illegittimo in favore dei dipendenti regionali, determinando la riduzione di altre poste del risultato di amministrazione.

Le medesime disposizioni si porrebbero, inoltre, in contrasto con i principi fondamentali e con le norme fondamentali di riforma economico sociale, determinando un'ingiustificata disparità di trattamento dei dipendenti regionali rispetto ai dipendenti pubblici del restante territorio nazionale. Esse violerebbero anche il principio di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., che vieta, nel rapporto di lavoro pubblico, di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici, privi di correlazione con l'attività prestata, nonché il connesso principio di effettività delle prestazioni, che crea un nesso inscindibile fra prestazioni rese e retribuzione delle stesse (art. 7, comma 5, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»). Infine, le medesime disposizioni entrerebbero in collisione con i principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto incrementerebbero la spesa regionale in tema di personale, che è fondamentale aggregato della spesa corrente.

La Sezione rimettente ritiene, inoltre, che gli artt. 1 e 8 della legge reg-Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, violino l'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

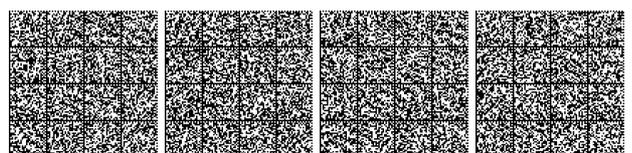
Tali disposizioni non indicherebbero alcun mezzo di copertura della spesa prevista per l'erogazione dell'integrazione regionale al TFS, limitandosi, con esclusivo riferimento al primo anno di applicazione dell'integrazione regionale, a prevedere un'insufficiente quantificazione dell'onere, e, per gli anni successivi, a rinviare la provvista alle successive previsioni di bilancio (così, l'art. 8 della citata legge reg. n. 58 del 1982), secondo una modalità che non rientra, trattandosi di un onere inderogabile, tra le modalità di copertura tipicamente indicate nell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), applicabile alle regioni in base all'art. 19, comma 2, della stessa legge.

2.- Preliminarmente, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa regionale in via generale.

2.1.- Anzitutto, tutte le questioni sollevate dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, a seguito dell'approvazione, all'indomani dell'adozione dell'ordinanza di rimessione, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 luglio 2019, n. 12 (Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2018). L'approvazione, senza riserve né eccezioni, da parte del Consiglio regionale, del rendiconto consuntivo inerente all'esercizio finanziario 2018 avrebbe reso il procedimento pendente dinanzi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti privo di oggetto. Secondo la difesa regionale, tale conclusione deriverebbe dalla circostanza che, una volta deliberata la legge di approvazione del rendiconto, non vi sarebbe più alcun residuo interesse a una pronuncia della Sezione sulla decisione di parifica, in considerazione del carattere meramente ausiliario del giudizio di parifica rispetto alla decisione dell'assemblea legislativa regionale.

2.1.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

L'assunto da cui muove la difesa regionale è che la asserita sopravvenuta carenza di interesse alla pronuncia della Sezione rimettente in tema di parifica - che discenderebbe dall'approvazione del rendiconto consuntivo relativo all'esercizio finanziario 2018 da parte del Consiglio regionale - incida sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, facendone venir meno la rilevanza. Tale assunto si pone in contrasto con quanto disposto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in cui espressamente si statuisce che, nell'ambito del giudizio in via incidentale, «[l]a sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale». Questa Corte ha ripetutamente affermato che il giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via incidentale «non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale, come previsto dall'art. 18 delle



Norme integrative [...]. Pertanto, la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti [...], tra i quali sono comprese anche la definizione stragiudiziale della controversia o comunque la cessazione, per qualsiasi causa, del giudizio rimasto sospeso davanti al giudice *a quo*» (sentenza n. 264 del 2017; fra le altre, sentenze n. 180 del 2018, n. 242 e n. 162 del 2014 e n. 120 del 2013).

Nel caso di specie, quindi, quali che siano gli effetti, sul giudizio di parificazione, dell'approvazione - successiva all'ordinanza di rimessione - del rendiconto consuntivo relativo all'esercizio finanziario 2018, da parte del Consiglio regionale, essi non si riverberano in alcun modo sul giudizio di legittimità costituzionale instaurato davanti a questa Corte, a seguito dell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo. La parifica - che per effetto dell'evoluzione normativa costituisce «esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge» (sentenza n. 138 del 2019) - si qualifica quale giudizio, sia pure «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 89 del 2017). Nell'ambito di tale peculiare giudizio ben possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale avverso «le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari» e da tutti gli «altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria»» (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015). Sono queste le ragioni, ripetutamente chiarite da questa Corte, che giustificano l'applicazione dell'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e del principio di ininfluenza delle vicende sopravvenute all'ordinanza di rimessione, che in tale norma è esplicitato.

2.2. - La difesa regionale eccepisce, inoltre, l'inammissibilità di tutte le questioni sollevate per la preclusione derivante dalle precedenti parifiche. Si deve premettere che il capitolo di bilancio inerente agli «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale della indennità premio di servizio INADEL» (U04150) era presente nei rendiconti regionali degli anni precedenti, che la spesa in esso evidenziata è sempre stata parificata, e che il capitolo inerente al «Fondo di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio» (U89360) serve a dare evidenza contabile alla stessa spesa per gli anni a venire. Muovendo da queste premesse, la Regione ritiene non più esercitabile il potere di sindacare un rapporto che, in forza delle precedenti pronunce di parifica rese dalla stessa Sezione regionale di controllo e convalidate dal Consiglio regionale con le leggi annuali di approvazione del rendiconto deliberate dal 2013 al 2017, avrebbe acquisito certezza e stabilità.

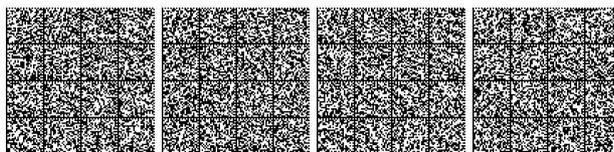
Poiché le spese sono state autorizzate in base alla stessa legge da parte della stessa Regione, si configurerebbe anche un medesimo rapporto giuridico, definitivamente concluso per effetto delle precedenti decisioni di parificazione.

2.2.1. - Anche tale eccezione è priva di fondamento.

Il giudizio di parificazione, affidato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha come oggetto il rendiconto generale annuale della Regione. In esso si procede alla verifica che le spese effettuate nell'esercizio finanziario dell'anno trascorso, indicate nei vari capitoli, siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa inerenti a quello specifico esercizio finanziario.

Ciascun rendiconto - è utile evidenziare - è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di parificazione, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario trascorso, rendiconto che può essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa.

Nella specie, le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario regionale 2018, con particolare riguardo a due capitoli di spesa inerenti all'integrazione regionale al TFS, uno dei quali (il capitolo U89360) era di nuova istituzione perché riferito alla creazione del Fondo per l'integrazione regionale. Esso era stato iscritto prudenzialmente nel bilancio di previsione 2018/2020, in armonia con le indicazioni di cui all'art. 46, comma 3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), al fine di «assicurare la copertura finanziaria integrale nel triennio 2018-2020 [...] alle spese incompressibili» (così la Nota integrativa di cui all'Allegato 11 alla legge reg. Emilia-Romagna n. 27 del 2017) fra cui rientra la spesa inerente alla citata integrazione regionale. Quanto, poi, al capitolo U04150 (relativo agli «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale delle indennità premio di servizio al personale per il quale non opera la ricongiunzione dei servizi»), la spesa in esso iscritta è stata



autorizzata dall'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ma poi ridotta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 e dell'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, che hanno delimitato la platea degli aventi diritto ai dipendenti assunti prima del 2001, destinatari del TFS, con almeno un anno di anzianità e in servizio presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015.

Considerata la particolarità dei contenuti dei rendiconti generali annuali, risulta evidente che la decisione di parificazione - resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) - conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati (fra le altre, di recente, Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Campania, decisione 27 dicembre 2019, n. 217/2019/PARI).

Non può, pertanto, ritenersi precluso il giudizio di parificazione inerente a capitoli di spesa contenuti nel rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2018 per effetto delle decisioni di parifica relative ad esercizi finanziari diversi, come quelli 2013-2017, richiamati dalla difesa regionale. I precedenti giudizi attengono infatti a spese temporalmente modulate, sulla base di disposizioni che sono state gradualmente modificate.

3.- Occorre, a questo punto, esaminare le eccezioni preliminari di inammissibilità proposte in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, nonché 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016.

3.1 - In primo luogo, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle questioni sollevate nei confronti delle citate norme regionali per difetto di rilevanza.

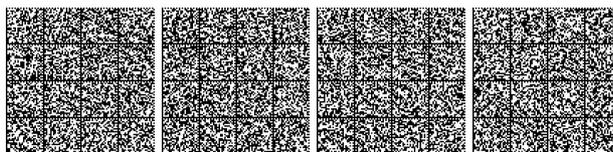
La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nell'ambito del giudizio di parificazione, non sarebbe chiamata a dare applicazione alle norme sull'integrazione del trattamento di fine servizio dei dipendenti regionali, quanto piuttosto a verificare la «corrispondenza fra fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale». Accertare l'esistenza della copertura legislativa della spesa non significherebbe dare applicazione alla legge di spesa, ma solo prendere atto della sua esistenza, quale «antecedente storico-giuridico» della spesa stessa, nell'esercizio di una funzione generale di controllo che non consentirebbe, peraltro, di configurare il giudizio di parificazione come un giudizio in via incidentale.

3.1.1. - L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare che l'evoluzione normativa ha progressivamente delineato un «percorso di espansione» del procedimento di parificazione quale «giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato» (sentenza n. 196 del 2018). I caratteri di tale procedimento «sono stabiliti dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti" e ulteriormente specificati dall'art. 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213» (sentenza n. 189 del 2020).

Si deve a quest'ultima fonte l'estensione del giudizio di parifica alle Regioni ad autonomia ordinaria, con l'introduzione di «disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo» (sentenza n. 196 del 2018), in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

Tali caratteri - l'applicazione di parametri normativi, la giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte e la garanzia del pieno contraddittorio (sentenza n. 196 del 2018) - corrispondono alle «condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale» (sentenza n. 189 del 2020). Essi rendono il procedimento in esame «ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali" (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del 2020). Le Sezioni si trovano, pertanto, in una situazione «analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 226 del 1976) e quindi a «valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017). Ove queste ultime siano state adottate in violazione della competenza legislativa statale ovvero dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio di bilancio, il giudizio di conformità non può condurre alla «parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019).



Nella specie, la Sezione rimettente sostiene che la spesa per l'integrazione regionale al TFS, sottesa ai due capitoli oggetto della parifica, sia stata autorizzata da una legge regionale adottata in violazione della competenza legislativa statale e priva di una valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente. Tuttavia, la vigenza della normativa regionale imporrebbe alla medesima Sezione di validare il risultato di amministrazione, salva la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità. Le questioni sono, pertanto, rilevanti.

3.2. - Un'ulteriore causa di inammissibilità delle questioni sollevate nei confronti delle citate disposizioni è ravvisata dalla difesa regionale nell'erronea identificazione delle norme da applicare nel giudizio *a quo*.

Secondo la Regione, i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbero dovuto essere riferiti alla norma del bilancio preventivo (art. 2, comma 1, lettera k, della legge reg. Emilia-Romagna n. 27 del 2017) con cui è stato disposto l'accantonamento per passività potenziali, descritto nella nota integrativa (Allegato 11), corrispondente al «Fondo per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio», e non alle norme sostanziali.

3.2.1.- L'eccezione non è fondata.

Secondo l'indirizzo ormai costante di questa Corte, «le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte «le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari» e da tutti gli «altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020). In questa prospettiva, in diverse occasioni sono state scrutinate questioni di legittimità costituzionale, sollevate nell'ambito del giudizio di parifica dei rendiconti regionali, inerenti a norme regionali sulla cui base sono state disposte e autorizzate le spese iscritte nei medesimi rendiconti, in quanto incidevano «sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo» e «sul quantum della stessa» (sentenza n. 138 del 2019).

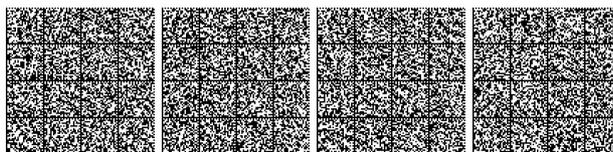
Nel caso qui in discussione, ai fini della parificazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2018 della Regione Emilia-Romagna, le disposizioni regionali rilevanti sono quelle che impongono di validare, per la determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, i due capitoli in cui sono iscritte le somme inerenti all'integrazione regionale al TFS erogata in favore dei dipendenti regionali che godano del citato TFS, in quanto assunti prima del 2001.

In concreto le norme che rivestono tali caratteristiche logicamente pregiudiziali sono proprio le leggi sostanziali di spesa e cioè l'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, che ha previsto l'erogazione della citata integrazione regionale e l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, come interpretato dall'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, che l'ha delimitata ai dipendenti con almeno un anno di anzianità e in servizio presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della citata legge reg. n. 2 del 2015.

Infatti, quanto al capitolo U89360 inerente al «Fondo per l'integrazione regionale al trattamento di fine servizio», «spettante ai sensi dell'art. 15, comma 3, della legge regionale 30 aprile 2015, n. 2, secondo i termini e le modalità già previste dalla legge regionale 14 dicembre 1982, n. 58», esso è stato istituito nell'esercizio della facoltà accordata alle regioni dall'art. 46, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, di «stanziare nella missione «Fondi e accantonamenti», all'interno del programma «Altri fondi», ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare», in vista dell'obiettivo di «assicurare la copertura finanziaria integrale nel triennio 2018-2020 alle spese [...] incomprimibili» (Allegato 11). Fra queste rientra anche la spesa inerente all'integrazione regionale al TFS.

L'art. 2, comma 1, lettera k), della legge reg. Emilia-Romagna n. 27 del 2017 di approvazione del bilancio regionale preventivo 2018/2020, invocato dalla difesa regionale - e che rinvia alla nota integrativa di cui all'Allegato 11 - si limita a dare conto dell'iscrizione prudenziale di tale fondo in attuazione di quanto prescritto dalla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982. È, quindi, da quest'ultima legge che scaturisce l'«obbligo in capo alla Regione [...] esigibile a seguito dell'erogazione ai dipendenti cessati, da parte dell'INPS, del trattamento di fine servizio» (così nella Nota integrativa).

Come si rileva nell'ordinanza di rimessione, anche in base alle risultanze dell'istruttoria, le risorse destinate alla integrazione regionale sono ascrivibili, nell'ambito del rendiconto annuale 2018, non solo al già citato capitolo U89360, in cui è iscritto il Fondo prudenziale, ma anche al capitolo U04150, presente anche nei rendiconti regionali degli esercizi finanziari precedenti. Esso è denominato «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale delle indennità premio di servizio al personale per il quale non opera la ricongiunzione dei servizi» e inerisce alla concreta movimentazione degli impegni di spesa relativi al pagamento dell'indennità prevista dalla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e ridefinita dall'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015. È a tali articoli, cui espressamente si



rinvia, che occorre, quindi, fare riferimento per valutare la legittimità delle richiamate “appostazioni contabili”. I due capitoli, seppure distinti, appaiono funzionalmente connessi e tali da giustificare di anno in anno l'avvicinarsi delle spese sostanziali relative all'integrazione regionale rese obbligatorie dall'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982. Il riferimento al solo bilancio preventivo, peraltro, non varrebbe a individuare le risorse necessarie a coprire le spese per l'anno corrente.

Questa constatazione serve a chiarire ulteriormente che il riferimento a una legge assai risalente, com'è la legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, si giustifica per la concatenazione delle norme e delle relative spese, ciascuna in sé distinta quanto alla validazione e tuttavia collegata alle precedenti.

Da quanto esposto risulta dunque evidente che il collegio rimettente, nel sollevare questione di legittimità costituzionale, non è incorso in errore nell'individuare le norme rilevanti ai fini del giudizio di parificazione.

3.3.- Una specifica eccezione di inammissibilità è, poi, rivolta dalla difesa regionale alle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dei richiamati artt. 1 della legge regionale n. 58 del 1982, 15, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2015 e 8 della legge regionale n. 13 del 2016, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna dubita della legittimità costituzionale delle norme citate, in quanto, da un lato, sostiene che la previsione dell'integrazione regionale al TFS dia luogo a un trattamento privilegiato per i dipendenti della Regione Emilia-Romagna rispetto ai dipendenti pubblici del restante territorio nazionale (art. 3 Cost.). Dall'altro, assume che tale misura configuri una voce retributiva non corrispondente a una specifica prestazione del dipendente e che per questo non sia proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.). La Regione ritiene che entrambe le questioni siano inammissibili, in quanto i parametri invocati non inciderebbero sull'an della spesa e, quindi, sugli equilibri finanziari dell'ente autonomo.

3.3.1.- L'eccezione è fondata.

Sin dalla sentenza n. 196 del 2018 questa Corte ha riconosciuto, come si è già ricordato, la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare, in sede di parificazione dei rendiconti, questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo se evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata (fra le altre; sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020).

Nel caso di specie, il Collegio rimettente non ha espressamente evocato i parametri finanziari, né ha fornito alcun argomento che dimostri in che modo dalla pretesa violazione dei precetti di cui agli artt. 3 e 36 Cost. possa farsi derivare la lesione degli equilibri finanziari della Regione.

Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost. devono, pertanto, essere dichiarate inammissibili.

3.4. - La difesa regionale eccepisce, inoltre, l'inammissibilità della questione, sollevata in riferimento all'art. 119 Cost., «letto in combinato disposto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione», muovendo dall'assunto che le norme regionali citate, incrementando la spesa pubblica in tema di personale regionale, che è fondamentale aggregato della spesa corrente, si pongano in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica.

Tale questione sarebbe inammissibile, in quanto non sostenuta, né circostanziata con il richiamo alle disposizioni interposte che impedirebbero alla Regione di erogare l'integrazione regionale al TFS.

3.4.1. - L'eccezione è fondata.

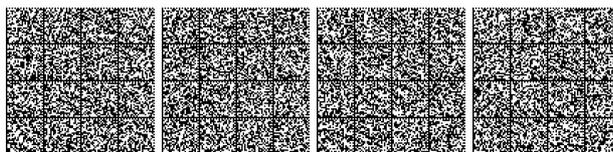
Nell'ordinanza di remissione non sono chiaramente individuati i principi di coordinamento della finanza pubblica che sarebbero violati.

Tanto basta per ritenere inammissibile la questione.

3.5. - Ancora in linea preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa della Regione in relazione alla questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost. per erronea individuazione del parametro.

La Sezione rimettente assume che le disposizioni regionali in esame, nel disciplinare l'integrazione regionale al TFS, invadano la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «previdenza sociale» e «ordinamento civile», con conseguente ridondanza sui parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97 Cost., poiché la spesa regionale sarebbe effettuata ed effettuabile *sine titulo*.

La difesa regionale eccepisce che il parametro invocato (art. 117, secondo comma, lettere l e o, Cost.) non sia pertinente, *ratione temporis*, rispetto alla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, adottata in un periodo in cui vigeva un diverso riparto di competenza. In base a tale riparto, peraltro, la disciplina contenuta nelle norme regionali censurate sarebbe stata riconducibile alla competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici e del personale. In applicazione del principio di continuità, il parametro pertinente ai fini del giudizio sui vizi di competenza - secondo la



Regione - avrebbe dovuto essere ravvisato dal Collegio rimettente in quello vigente al momento di approvazione della legge. Non avrebbe rilievo, a tal proposito, né il successivo mutamento delle competenze, né la sopravvenienza delle leggi reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 e n. 13 del 2016, che avrebbero avuto solo l'effetto di restringere l'ambito di efficacia della citata legge reg. n. 58 del 1982, alla quale hanno fatto rinvio.

3.5.1. - L'eccezione è priva di fondamento.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, questa Corte ha affermato che «la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non [ha] determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali cosicché «tali norme [...] adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 376 del 2002).

Si è anche rilevato che il «problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona invece [...] l'ammissibilità» (sentenza n. 282 del 2004), specialmente quando la modifica del parametro non abbia determinato un mutamento sull'attribuzione della competenza.

Come già affermato in una recente pronuncia, in replica a un'analogo eccezione, deve ritenersi «irrelevante la mancata evocazione dell'art. 117 Cost. nel testo precedente alla modifica del Titolo V», in considerazione del fatto che ««[l]’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del “diritto privato”, consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001” (*ex plurimis*, sentenza n. 159 del 2013), limite “rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell’art. 117 [...] (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia “ordinamento civile”, ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati” [...] (sentenza n. 282 del 2004)”» (sentenza n.189 del 2020). Analogo ragionamento deve farsi con riguardo alla materia «previdenza sociale», oggi riservata alla competenza esclusiva statale dall’art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., così come avveniva nel precedente assetto.

4. - Si può, ora, passare all'esame del merito delle richiamate questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni regionali inerenti all'integrazione regionale al TFS sollevate per violazione di materie di competenza legislativa statale esclusiva.

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna censura l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, nella parte in cui, pur abrogando la legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, istitutiva dell'integrazione regionale al TFS (art.1), ne ha fatta salva l'applicazione ai dipendenti pubblici che, al momento dell'entrata in vigore della citata legge reg. n. 2 del 2015, erano in servizio e avevano maturato almeno un anno di servizio presso la Regione, come precisato dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.

Tali norme, con il prevedere, in favore dei dipendenti regionali, una “maggiorazione” del TFS - che ha carattere di retribuzione differita e natura previdenziale - invaderebbero, a un tempo, la competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», disciplinando un aspetto della retribuzione dei dipendenti regionali, e quella nella materia «previdenza sociale», in ragione della natura anche previdenziale del trattamento.

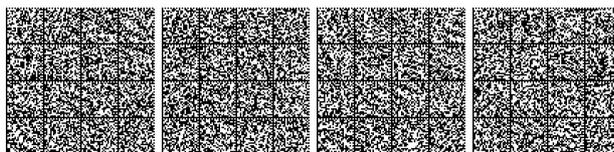
4.1. - Le questioni non sono fondate.

4.1.1. - Occorre premettere un cenno al complesso quadro normativo di riferimento.

Com'è noto, il trattamento di fine servizio trova la sua disciplina nella legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), che ha previsto l'erogazione dell'indennità premio di fine servizio per i dipendenti del comparto locale, laddove il d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato) ha disciplinato l'indennità di buonuscita per i dipendenti statali. Si tratta di un'indennità introdotta «per porre il dipendente cessato dal servizio ed in attesa di pensione in condizione di far fronte alle difficoltà economiche insorgenti al momento e per effetto della fine del rapporto di impiego» (sentenza n. 763 del 1988).

La prestazione è calcolata su 1/quindicesimo dell'80 per cento dell'ultima retribuzione annua utile, moltiplicata per gli anni di servizio, laddove l'indennità di buonuscita corrisponde ad 1/dodicesimo dell'80 per cento dell'ultima retribuzione annua utile, moltiplicata per gli anni di servizio.

In tale contesto storico, caratterizzato dalla contemporanea vigenza di regimi diversi per dipendenti statali e regionali, si colloca la legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982. Tale legge - al pari di altre adottate dalle Regioni ad autonomia ordinaria nello stesso periodo, con analogo, se non talvolta identico tenore - si propone di equiparare il trattamento di fine servizio, spettante ai dipendenti regionali, con l'indennità di buonuscita erogata agli altri dipendenti pubblici, compensando la differenza economica con l'istituto dell'integrazione regionale a carico dei bilanci delle Regioni.



Tale esigenza era emersa in seguito al massiccio trasferimento di funzioni operato con il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), accompagnato dal trasferimento di personale dai ruoli dello Stato a quello delle regioni, in linea con l'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione. L'esigenza, allora avvertita, era evitare disparità di trattamento tra impiegati già occupati presso le regioni e quelli trasferiti da altre amministrazioni statali, chiamati, nonostante la diversa provenienza, a svolgere i medesimi compiti. L'urgenza di non introdurre disparità di trattamento nella gestione del personale era direttamente ascrivibile alla competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia dell'«ordinamento degli uffici» (sentenze n. 179 e n. 10 del 1980; ordinanza n. 520 del 1988).

Successivamente il quadro normativo statale di riferimento è mutato. Nell'ambito della generale riforma del trattamento pensionistico obbligatorio e complementare di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), l'art. 2, comma 5, ha previsto il transito dal regime pubblicistico del trattamento di fine servizio (TFS) al regime privatistico del trattamento di fine rapporto (TFR) di cui all'art. 2120 del codice civile per tutti i lavoratori assunti alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, a far data dal 1° gennaio 1996. Tale previsione è stata poi «temperata» dall'art. 59, comma 56, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), che ha riconosciuto la possibilità di esprimere un'opzione in favore del passaggio al regime di TFR, purché «nei modi e con la gradualità da definirsi in sede di specifica trattativa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori». Il d.P.C.m. del 20 dicembre 1999 ha quindi recepito l'Accordo quadro sottoscritto dall'Agenzia della rappresentanza negoziale (ARAN) e dalle organizzazioni sindacali il 29 luglio 1999 e si è così giunti a stabilire il definitivo passaggio al regime del trattamento di fine rapporto, di cui all'art. 2120 cod. civ., nei confronti del personale delle pubbliche amministrazioni assunto a tempo indeterminato successivamente al 31 dicembre 2000.

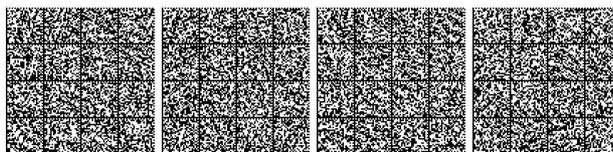
Si è così delineato un duplice regime, di tipo pubblicistico per i dipendenti assunti prima del 2001, corrispondente al TFS, e di tipo privatistico per i dipendenti assunti a partire dal 1° gennaio di tale anno, costituito dal TFR. Tale duplice regime, nonostante alcuni mutamenti normativi successivi, è stato confermato dapprima con il decreto-legge 29 ottobre 2012, n. 185 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici) non convertito, poi con la legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)» ed è tuttora vigente.

La permanenza di questa disciplina che affianca regimi diversi ha comportato che, in ambito regionale, la previsione dell'integrazione regionale al TFS sia rimasta inalterata per i dipendenti assunti prima del 2001 - che non avevano optato per il nuovo regime del TFR e che, quindi, continuano a fruire del trattamento di fine servizio di tipo pubblicistico - e che i dipendenti statali, assunti alla medesima data, continuano a godere della più consistente indennità di buonuscita.

Con la legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, la Regione è intervenuta, disponendo l'abrogazione della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e la salvaguardia della stessa in favore dei soli dipendenti, assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la medesima Regione alla data dell'entrata in vigore della medesima legge. Come si desume anche dai lavori preparatori, essa ha inteso procedere «alla revisione di tale indennità al fine di contenere la relativa spesa, in attesa dell'estinzione del regime di Trattamento di Fine Servizio a seguito dell'introduzione del Trattamento di Fine Rapporto nel settore del Pubblico Impiego, e conseguentemente del venir meno della quota integrativa erogata dalla Regione». Sempre dai lavori preparatori si apprende che la salvaguardia dei dipendenti «il cui rapporto di lavoro si è sviluppato nell'arco di tempo in cui era vigente il testo originario della legge», è stata disposta «in considerazione del fatto che in sede di valutazione di riscatti di periodi utili ai fini del TFS i dipendenti hanno sostenuto oneri in ragione anche del riconoscimento di detti periodi ai fini anche dell'integrazione regionale».

L'intento di contenimento della spesa relativa al personale regionale, che ispira in modo inequivocabile la disciplina regionale, emerge ancor più chiaramente dalla norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016. Tale disposizione, adottata a seguito del transito nei ruoli regionali di circa un migliaio di dipendenti delle Province, a seguito del processo di riordino imposto dal legislatore statale con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nel delimitare ulteriormente l'integrazione regionale al TFS ai soli dipendenti in servizio presso la Regione alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015, mirava a escludere da simile prestazione il nuovo personale proveniente dai ruoli delle Province, in buona parte rientrante nel regime di trattamento di fine servizio.

4.1.2. - È dunque l'evoluzione del quadro normativo di riferimento che fa emergere con chiarezza la peculiarità della normativa regionale censurata inerente all'integrazione regionale al TFS e le sue precipue finalità. Si tratta di una disciplina che si innesta e si definisce all'interno della «complessa transizione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni “da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato” (sentenza n. 244 del 2014)» (sentenza n. 213 del 2018) e «della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi» (sentenza n. 244 del 2014).



Questa Corte ha ribadito di recente che «il legislatore, nel prudente esercizio della sua discrezionalità, ha scandito la descritta transizione secondo un percorso graduale, che investe anche la disciplina delle indennità di fine rapporto spettanti ai dipendenti pubblici» (sentenza n. 213 del 2018). Nel dispiegarsi di questo percorso, destinato a concludersi con la riconduzione delle indennità «all'unitaria matrice civilistica del trattamento di fine rapporto» (sentenza n. 213 del 2018) di cui all'art. 2120 cod. civ., si assiste alla sopravvivenza di un istituto - il TFS - tuttora ritagliato all'interno del medesimo regime pubblicistico che connotava il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni prima della privatizzazione dello stesso.

Su questo regime si innesta l'integrazione regionale istituita dall'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982. Ed è proprio a tale fonte che risale l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, come interpretato dall'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, per ridurre la platea dei beneficiari. L'obiettivo, come si è già ricordato, è contenere la spesa per il personale, in attesa dell'estinzione del regime di TFS a seguito dell'introduzione del TFR nel settore del lavoro pubblico, che condurrà alla scomparsa dell'integrazione erogata dalla Regione. Tale integrazione, nell'arco temporale residuo e nei limiti in cui continua ad applicarsi, non può non conservare il suo inquadramento originario e, lungi dal violare la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» e di «previdenza sociale», costituisce espressione della competenza regionale nella materia che, nel vigore del precedente Titolo V, era denominata «ordinamento degli uffici» e oggi corrisponde all'organizzazione amministrativa regionale. Si tratta, a ben vedere, di una integrazione destinata a cessare parallelamente all'estinguersi del TFS. Essa, pertanto, rispecchia l'esigenza di provvedere a un'autonoma organizzazione degli uffici e del personale regionale, rimanendo immutato il suo riferimento al TFS così come disciplinato prima della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Devono, pertanto, essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 e dell'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.

5.- La sezione regionale di controllo della Corte di conti per l'Emilia-Romagna solleva, infine, questione di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 1 e 8 della legge regionale n. 58 del 1982 e dell'art. 15, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2015, per violazione diretta dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Secondo il Collegio rimettente le citate disposizioni non rispetterebbero il principio di copertura finanziaria della spesa inerente all'integrazione regionale al TFS.

Non indicherebbero alcun mezzo di copertura di tale spesa (artt. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015), limitandosi, con esclusivo riferimento al primo anno di applicazione dell'integrazione regionale, a prevedere un'insufficiente quantificazione dell'onere, e, per gli anni successivi, a rinviare la provvista alle successive previsioni di bilancio (in specie, art. 8, comma 2, della citata legge reg. n. 58 del 1982), secondo criteri che non rientrano tra le modalità di copertura tipicamente indicate nell'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009, applicabile alle regioni in base all'art. 19, comma 2, della stessa legge, e specificamente disciplinate nell'art. 30 della medesima legge e nell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

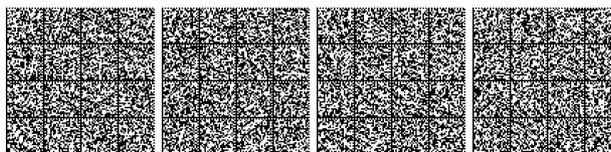
5.1.- In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

5.1.1.- Anzitutto, la Regione sostiene che la questione sia inammissibile per erronea individuazione del parametro *ratione temporis* e per omesso o carente esame del contesto normativo di riferimento all'epoca dell'approvazione delle disposizioni contestate.

La Sezione rimettente valuterebbe la normativa regionale di cui alla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 in riferimento a parametri costituzionali e a norme interposte non correttamente individuati sul piano temporale. Ciò avverrebbe sia con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. e al principio di copertura finanziaria delle spese ivi contemplato - che, prima della riforma di cui alla legge cost. n. 1 del 2012, (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), era contenuto nel quarto comma e, solo dopo, è stato "spostato" nel terzo comma - sia con riferimento alla normativa invocata come interposta di cui alla legge generale di contabilità e finanza n. 196 del 2009 e al d.lgs. n. 118 del 2011, di gran lunga successiva all'entrata in vigore delle citate norme regionali.

5.1.2. - L'eccezione è priva di fondamento.

Come si è già ricordato (punto 3.5.1.), questa Corte, con riguardo al sopravvenuto mutamento dei parametri, ha affermato che il «problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona invece [...] l'ammissibilità» (sentenza n. 282 del 2004), specie quando la modifica del parametro non abbia determinato un mutamento sostanziale del significato precettivo dello stesso.



A questo proposito occorre sottolineare che il principio di copertura finanziaria delle leggi che importino nuovi o maggiori oneri, a seguito della riforma costituzionale del 2012, è stato “spostato” dal quarto al terzo comma, ma anche collocato in un mutato contesto, contraddistinto, in particolare, dall’esplicita proclamazione, al primo comma, del principio dell’equilibrio di bilancio e dalla scomparsa del riferimento, collocato nel precedente testo al terzo comma, all’impossibilità di istituire nuove spese con la legge di bilancio.

Nonostante i cambiamenti ora descritti, questa Corte ha affermato in modo incisivo che l’«art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.» mostra una immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017). Esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo parametro inconferente.

Quanto, poi, alla denunciata carente ricostruzione del quadro di riferimento all’epoca dell’approvazione delle disposizioni contestate, si deve osservare che il pur apodittico richiamo alla normativa interposta sopravvenuta non impedisce, comunque, a questa Corte di cogliere i termini della questione sollevata e di scendere, quindi, all’esame del merito.

5.2. - La difesa regionale eccepisce, inoltre, l’inammissibilità della questione perché non sarebbe stata correttamente identificata la norma di copertura finanziaria. Quest’ultima andrebbe individuata, per gli anni futuri, nella legge reg. Emilia-Romagna n. 27 del 2017 di approvazione del bilancio preventivo 2018/2020.

5.2.1. - Anche tale eccezione è priva di fondamento.

Il dubbio di costituzionalità attiene alla mancata o non adeguata copertura finanziaria della spesa inerente all’erogazione dell’integrazione regionale al TFS. Quest’ultima è stata istituita, come più volte ricordato, dall’art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, che ha individuato all’art. 8, comma 1, la copertura finanziaria per il primo anno di attuazione (il 1983), con l’istituzione di un apposito capitolo nello stato di previsione della spesa per il bilancio per l’esercizio finanziario 1983 e la quantificazione delle risorse. Per gli anni successivi al 1983 si è fatto rinvio, al comma 2, per la determinazione dello stanziamento di spesa alla legge regionale annuale di bilancio. L’art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, è intervenuto a delimitare la platea dei beneficiari della citata integrazione ai soli dipendenti che fossero in servizio da almeno un anno presso la Regione al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale, in una prospettiva di contenimento della spesa in vista dell’estinzione del TFS e della correlata integrazione regionale. Una simile previsione, pertanto, lungi dall’istituire nuovi o maggiori oneri, come risulta anche dall’apposita scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale in esame, riduce l’onere già esistente. Non si deve dunque identificare alcuna nuova e diversa copertura finanziaria, rispetto a quella già individuata dal citato art. 8 della legge reg. n. 58 del 1982, poiché il legislatore regionale ha invertito la rotta, per orientarsi verso diversi obiettivi.

In questa prospettiva deve essere collocata la legge reg. Emilia-Romagna n. 27 del 2017, di approvazione del bilancio di previsione relativo agli anni 2018/2020, che iscrive, prudenzialmente, in un apposito capitolo (U89360) le spese per uno specifico fondo (Fondo integrazione regionale), con l’intento di accantonare risorse per assicurare la copertura degli oneri residui della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 per gli anni 2018/2020. Tali risorse - è bene evidenziare - si aggiungono a quelle indicate in altro capitolo (U04150) del medesimo bilancio, destinate alla concreta movimentazione della spesa per la medesima integrazione regionale, in modo da dare attuazione a quanto stabilito dal medesimo art. 8, comma 2, della citata legge reg. n. 58 del 1982.

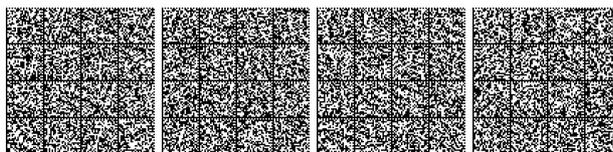
Non erra, pertanto, il rimettente, là dove individua proprio in quest’ultima disposizione la norma di copertura finanziaria da applicare nella specie.

5.3.- Ancora in linea preliminare, deve dichiararsi l’inammissibilità della questione proposta con riguardo al comma 1 dell’art. 8 legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

5.3.1.- La Sezione rimettente contesta infatti la legittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui quantifica l’onere derivante dall’applicazione della medesima legge per l’esercizio finanziario 1983 in maniera insufficiente, poiché non sostenuta da alcuna documentazione tecnica.

Tale previsione è palesemente volta a definire la copertura finanziaria della spesa per l’integrazione regionale al TFS per il solo anno 1983 e fuoriesce, pertanto, dal raggio di valutazione e applicazione della Sezione rimettente, chiamata a pronunciarsi sulla parificazione del rendiconto relativo all’esercizio 2018.

La questione sollevata nei suoi confronti, pertanto, è priva di rilevanza ai fini della risoluzione del giudizio principale.



5.4. - Sgombrato il campo dalle eccezioni di inammissibilità, occorre procedere all'esame della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti degli artt. 1 e 8, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, per violazione del principio di copertura finanziaria.

Secondo il Collegio rimettente, infatti, l'art. 15, comma 3, della citata legge regionale non indicherebbe alcun mezzo di copertura di tale spesa, laddove gli artt. 1 e 8, comma 2, della richiamata legge reg. n. 58 del 1982 si limiterebbero a rinviare la provvista alle successive previsioni di bilancio, in contrasto con quanto prescritto dall'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009, applicabile alle Regioni in base all'art. 19, comma 2, della stessa legge, nonché con il successivo art. 30 e con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

5.4.1. - La questione non è fondata.

Si è appena ricordato che l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, nel disporre l'abrogazione della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ne ha salvato gli effetti con esclusivo riferimento ai dipendenti che, in regime di TFS in base alla normativa statale, fossero in servizio da almeno un anno presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della medesima legge reg. n. 2 del 2015. Tale misura - di delimitazione della platea dei beneficiari dell'integrazione regionale al TFS - è stata adottata in vista dell'obiettivo di contenere la spesa relativa alla medesima integrazione regionale, in attesa della definitiva estinzione del regime di trattamento di fine servizio, a seguito della sua piena sostituzione con il trattamento di fine rapporto nel settore del pubblico impiego, e della conseguente estinzione del trattamento integrativo erogato dalla Regione.

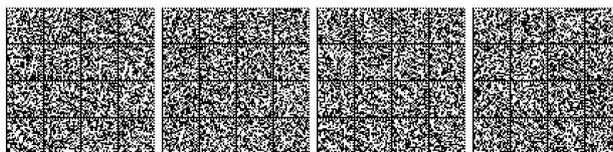
Alla luce di tale considerazione, risulta palese che la norma in questione non rientra fra quelle indicate nell'art. 81 Cost. quali norme che importano «nuovi o maggiori oneri», per cui occorre indicare la copertura finanziaria. Questa constatazione è confermata, come già rilevato, sia nei lavori preparatori, sia nella scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale in esame, documentazione che - come di recente ribadito da questa Corte - contribuisce alla corretta interpretazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 143 del 2020).

Né vi è contraddizione con il fatto che sia stato istituito il «Fondo per l'integrazione regionale al trattamento di fine servizio», iscritto in un nuovo capitolo (U89360) del bilancio relativo all'esercizio finanziario 2018 - e nel relativo rendiconto consuntivo, così da sollecitare l'attenzione del collegio rimettente - e poi approvato all'interno del bilancio di previsione 2018/2020. Il fondo in questione, come già evidenziato, è stato istituito, non già in relazione a quanto stabilito dal citato art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, quanto piuttosto, in coerenza con il principio della competenza finanziaria potenziata, nell'esercizio della facoltà accordata alle Regioni dall'art. 46, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, di stanziare ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, in vista dell'obiettivo di «assicurare la copertura finanziaria integrale nel triennio 2018/2020 alle spese [...] incomprimibili» (Allegato 11), fra cui rientra anche la spesa inerente all'integrazione regionale al TFS, espressamente ricondotta alla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

Quanto, invece, alla copertura finanziaria prevista dall'art. 8 di quest'ultima legge regionale, costituita dal rinvio alla legge regionale annuale di bilancio e contestata dal collegio rimettente, occorre rilevare che essa era in armonia con le indicazioni contenute nella legge 9 maggio 1976, n. 335 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo precedente alla riforma costituzionale). Tale legge, oltre a prevedere che la regione, insieme al bilancio annuale, con un contenuto puntualmente individuato, redigesse un bilancio pluriennale, «sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri», in vista dell'obiettivo dell'«equilibrio», (art. 1, quarto comma) all'art. 2, primo comma, disponeva che «Le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa».

A queste prescrizioni si sono attenute le Regioni. La Regione Emilia-Romagna le ha recepite, in particolare, nella legge della Regione Emilia-Romagna 6 luglio 1977, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità della Regione Emilia-Romagna), cui si conforma il censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

Anche il successivo decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), nel definire i principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità, ha confermato tali previsioni.



A tale proposito questa Corte, nel ribadire che le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali, ha affermato che «solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale» (così punto 4.1. del Considerato in diritto della sentenza n. 26 del 2013).

Successivamente, la disciplina statale è stata più volte modificata, come è accaduto, ad esempio, con l'introduzione dell'obbligo della relazione tecnica sugli oneri finanziari implicati dai disegni di legge di spesa, nonché della clausola finanziaria per effetto dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), come modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362 (Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato), in vista della più puntuale e dettagliata applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio.

Per assicurare la più puntuale applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio, tenendo conto della crescente complessità della finanza pubblica e della sempre maggiore incidenza dei vincoli derivanti dalla integrazione europea, è stata poi adottata la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009). Quest'ultima, in particolare, agli artt. 17 e 19, ha dettato le nuove regole inerenti alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali e regionali, in risposta all'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici e di garanzia del miglior uso delle risorse pubbliche anche da parte degli enti territoriali. Tale esigenza è stata, in particolare, recepita anche dal d.lgs. n. 118 del 2011, che ha dettato norme di «armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi».

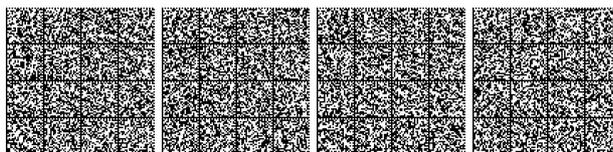
Entrambi tali testi normativi sono stati successivamente modificati, in specie a seguito della riforma introdotta dalla legge cost. n. 1 del 2012, sempre in vista dell'obiettivo di assicurare nella maniera più adeguata il rispetto del principio di copertura finanziaria e quindi l'equilibrio di bilancio, che costituiscono «due facce della stessa medaglia» (sentenza n. 227 del 2019).

È in questa prospettiva che devono essere lette le norme di cui all'art. 30 della legge n. 196 del 2009 e all'art. 38 del d.lgs n. 118 del 2011, che il rimettente invoca a integrazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui le leggi di spesa a carattere continuativo o permanente possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio, ma solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie.

Con riguardo al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «il principio dell'equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» e che «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione» (sentenza n. 26 del 2013). Tale principio non è mutato e «si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 227 del 2019). Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo.

Nel caso di specie, le norme regionali censurate delineano una modalità "procedurale" di copertura finanziaria della spesa prevista che, come si è visto, è coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale. Tale giudizio non muta a causa della successiva adozione di norme statali di attuazione del medesimo precetto, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs n. 118 del 2011, che si sono sostituite a quelle allora vigenti. Queste ultime hanno individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione.

Per tale spesa, peraltro, è stata assicurata la copertura finanziaria non solo tramite le leggi annuali di bilancio (ivi compresa quella relativa all'esercizio finanziario 2018 in contestazione), in linea con le modalità prescritte dal censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ma anche mediante l'accantonamento di risorse, puntualmente quantificate (tenendo conto degli oneri residui della citata legge reg. n. 58 del 1982 e valutando quanto maturato alla data del 31 dicembre 2017) nel bilancio di previsione 2018/2020, proprio al fine di assicurare la copertura degli oneri residui per gli stessi anni, in sostanziale conformità con quanto prescritto dalla norme generali di contabilità e di bilancio che il collegio rimettente assume violate.



Deve, pertanto, dichiararsi non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, sollevata in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per il 2015), e dell'art. 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018), sollevate, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in riferimento agli artt. 3, 36, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 e dell'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

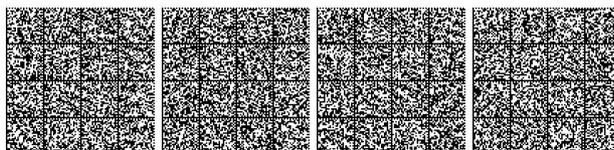
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 novembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 245

*Sentenza 4 - 24 novembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Condannati e internati per i delitti di criminalità organizzata o sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-bis ordin. penit. - Ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento della pena per motivi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Rivalutazione periodica, con cadenza quindicinale, mensile, o immediata - Applicabilità ai provvedimenti adottati successivamente al 23 febbraio 2020 - Competenza del magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento - Denunciata irragionevolezza per disparità di trattamento, violazione del principio del contraddittorio, del diritto alla difesa e del diritto alla salute - Non fondatezza delle questioni.**

**Ordinamento penitenziario - Condannati e internati per i delitti di criminalità organizzata o sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-bis ordin. penit. - Ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento della pena per motivi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Rivalutazione periodica, con cadenza quindicinale, mensile, o immediata - Applicabilità ai provvedimenti adottati successivamente al 23 febbraio 2020 - Competenza del magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio del contraddittorio e del diritto alla difesa - Non fondatezza delle questioni.**

**Ordinamento penitenziario - Condannati e internati per i delitti di criminalità organizzata o sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-bis ordin. penit. - Ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento della pena per motivi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Rivalutazione periodica, con cadenza quindicinale, mensile, o immediata - Applicabilità ai provvedimenti adottati successivamente al 23 febbraio 2020 - Competenza del magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento - Denunciata violazione della finalità rieducativa della pena e delle prerogative dell'autorità giudiziaria - Manifesta infondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, artt. 2 e 5; decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, art. 2-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, 27, terzo comma, 32, 102, primo comma, 104, primo comma, e 111, secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

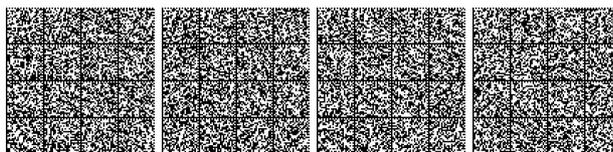
*Presidente:* Mario Rosario MORELLI;

*Giudici :* 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, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 del 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) e dell'art. 2-*bis* del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, promossi, quanto agli indicati artt. 2 e 5, dal Tribunale di sorveglianza di Sassari con ordinanza del 9 giugno 2020 e dal Magistrato di sorveglianza di Avellino con ordinanza del 3 giugno 2020 e, quanto all'indicato art. 2-*bis*, dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto con ordinanza del 18 agosto 2020, iscritte rispettivamente ai numeri 115, 138 e 145 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 34 e 37, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 4 novembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020.

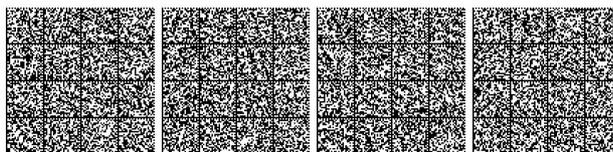
### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 9 giugno 2020 (r.o. n. 115 del 2020), il Tribunale di Sorveglianza di Sassari ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 32, 102, primo comma, e 104, primo comma, della Costituzione dell'art. 2 del 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), «nella parte in cui prevede che la rivalutazione della permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria sia effettuata entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile e, ancora, immediatamente nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta», nonché dell'art. 5 del medesimo decreto-legge, «nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'articolo 2 si applicano ai provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena adottati successivamente al 23 febbraio 2020».

1.1.- Premette il giudice *a quo* di aver disposto, con ordinanza del 23 aprile 2020, la detenzione domiciliare di cui all'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) presso l'abitazione della moglie e dei figli, per la durata di cinque mesi, nei confronti di un condannato sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, ordin. penit., in ragione delle sue condizioni di salute, che richiedevano controlli periodici e terapie ritenute incompatibili con lo stato di detenzione, in considerazione dell'emergenza epidemiologica in corso che interessava anche il presidio sanitario presso il quale il detenuto era in carico, individuato quale "centro COVID-19". La misura alternativa si era, d'altra parte, resa necessaria - riferisce il rimettente - in relazione al rischio di contrazione del virus da parte del paziente in ambiente carcerario, ciò che proprio in considerazione delle sue precarie condizioni pregresse lo avrebbe esposto a un elevato rischio di complicanze, potenzialmente letali.

Essendo nel frattempo entrato in vigore, l'11 maggio 2020, il d.l. n. 29 del 2020, il rimettente aveva proceduto immediatamente ad acquisire la documentazione prescritta dall'art. 2 dello stesso decreto-legge, tra le quali una nota del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria con cui si individuava un reparto di medicina protetta all'interno di una casa di reclusione, nel quale avrebbero potuto essere assicurate adeguate terapie al condannato, nonché i pareri contrari alla protrazione della detenzione domiciliare formulati dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e dal Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui era stato commesso il reato. Il rimettente aveva, altresì, provveduto ad acquisire «documentazione medica essenziale inerente al follow up diagnostico-terapeutico» posto in essere dal condannato nel corso della misura domiciliare.

Su istanza conforme della difesa del condannato, il Tribunale ritiene di sollevare le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 del d.l. n. 29 del 2020, nei termini sopra enunciati.



1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che il censurato art. 5 prescrive l'applicazione delle disposizioni in esso contenute, tra cui quelle di cui all'art. 2, a tutti i provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena adottati in presenza dei presupposti indicati da tali norme, segnatamente per essere stata la misura disposta nei confronti dei condannati o internati per uno dei gravi delitti indicati nel comma 1 dell'art. 2 o comunque nei confronti di detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit. «per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19». Tali presupposti sono integrati nel caso di specie, sicché non vi sarebbe dubbio sulla necessità per il rimettente di fare applicazione della normativa censurata.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente sospetta anzitutto il contrasto tra gli artt. 2 e 5 del d.l. n. 29 del 2020 e gli artt. 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost. Le disposizioni in questione invaderebbero infatti la sfera di competenza dell'autorità giudiziaria e violerebbero il principio di separazione dei poteri, tanto più in quanto applicabili retroattivamente ai provvedimenti già adottati a decorrere dal 23 febbraio 2020. Ciò in quanto tali provvedimenti sarebbero stati adottati con un preciso termine, calibrato sulle effettive necessità di tutela della salute del detenuto, come discrezionalmente valutate dall'autorità giudiziaria; mentre l'imposizione, ad opera della disciplina censurata, di un obbligo di periodica rivalutazione della permanenza delle condizioni che giustificano la misura, prima della scadenza del termine fissato nel relativo provvedimento di concessione, restringerebbe indebitamente la sfera di competenza riservata alla giurisdizione, orientando per di più la decisione nel senso della revoca del provvedimento, come attesterebbe la limitatezza del quadro istruttorio sul quale la rivalutazione deve essere condotta, quadro istruttorio che non prevede, in particolare, l'acquisizione di documenti relativi alle effettive condizioni di salute del detenuto, e che appare invece unicamente finalizzato all'acquisizione di informazioni relative alla disponibilità di strutture penitenziarie o di medicina protetta all'interno degli istituti penitenziari.

Il rimettente dubita poi della compatibilità della disciplina censurata con gli artt. 32 e 27, terzo comma, Cost., proprio in quanto il regime di frequenti rivalutazioni sostanzierebbe di per sé una «ipotesi di tutela del diritto alla salute»: in una «situazione di costante sottoposizione a giudizio» - argomenta il giudice *a quo* - «è difficile ipotizzare che possa essere realmente garantita la continuità delle cure, nonché la progettazione e la realizzazione di quel percorso diagnostico-terapeutico non effettuabile in ambito intramurario e per il quale il detenuto è stato ammesso alla detenzione domiciliare». E ciò tanto più in relazione alla già segnalata assenza, nella disciplina censurata, di ogni riferimento alla necessità di una verifica delle condizioni di salute del detenuto malato.

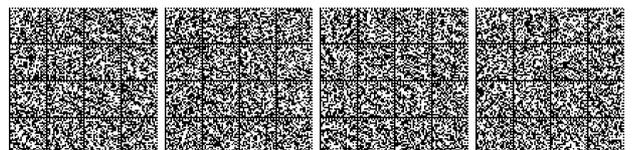
Infine, la disciplina censurata risulterebbe incompatibile con l'art. 3 Cost., in relazione alla sua applicabilità soltanto a specifiche categorie di detenuti, sulla base di una presunzione di pericolosità correlata esclusivamente al titolo del reato e al regime detentivo; ciò che non sarebbe consentito rispetto a misure finalizzate non già alla individualizzazione della pena e del trattamento penitenziario, ma alla tutela del diritto alla salute e all'umanità della pena, tutela che non tollera, a parere del giudice *a quo*, alcun automatismo, come dimostrerebbe in via generale l'esclusione dalle preclusioni di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. di tutte le misure finalizzate a tale scopo.

1.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sollecitando in via preliminare questa Corte a valutare se restituire gli atti al giudice *a quo* per una rivalutazione della perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce delle modifiche apportate in sede di conversione del decreto-legge, sulla falsariga di quanto già deciso con l'ordinanza n. 185 del 2020.

Nel merito, le questioni sarebbero comunque manifestamente infondate.

Nel contesto di un atto d'intervento che indugia sull'assenza di profili di contrasto con il diritto di difesa e i principi del giusto processo - estranei, per la verità, alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Sassari -, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che la disciplina censurata riguarderebbe condannati che si trovavano in carcere «sulla scorta di una ritenuta compatibilità delle loro condizioni di salute con il regime carcerario e che sono stati scarcerati non a causa di un aggravamento delle predette condizioni di salute, ma solo a causa dell'emergenza sanitaria, la quale, determinando problemi di gestione (difficoltà ad assicurare il necessario distanziamento in carcere, difficoltà ad accedere, all'occorrenza, a strutture sanitarie esterne, difficoltà nel reperimento di altre strutture penitenziarie cui trasferire i detenuti etc.), non ha consentito di mantenere i medesimi livelli di cura assicurati in precedenza e ha imposto l'adozione di misure alternative volte a prevenire il rischio di contagio in soggetti portatori di patologie pregresse a tutela della loro salute»; di talché, «[c]essate le criticità connesse all'emergenza», non vi sarebbe «ragione per non ripristinare il regime detentivo originario. Di qui la frequente rivalutazione prevista dal decreto legge in esame».

2.- Con ordinanza del 3 giugno 2020 (r.o. n. 138 del 2020), il Magistrato di sorveglianza di Avellino ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, 32 e 111, secondo comma, Cost., dell'art. 2 del d.l. n. 29 del 2020, «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».



2.1.- Premette la rimettente di aver concesso provvisoriamente, con ordinanza del 20 aprile 2020, la detenzione domiciliare, ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., a una donna di 76 anni, condannata tra l'altro per il delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, in ragione del rilevante rischio di contagio da COVID-19 connesso alle numerose e severe patologie da cui la stessa è affetta.

In seguito all'entrata in vigore del d.l. n. 29 del 2020, la rimettente ha acquisito: il parere contrario della Direzione distrettuale antimafia di Napoli alla protrazione della detenzione domiciliare; una relazione sanitaria dell'Azienda sanitaria locale (ASL) presso la quale è in cura la paziente, che ha confermato il suo quadro patologico complesso; e una nota del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, con la quale vengono tra l'altro indicati una serie di reparti di medicina protetti destinati al ricovero di persone detenute e internate sul territorio nazionale, nei quali la paziente potrebbe teoricamente essere ricoverata.

Tale documentazione, osserva la rimettente, «deporrebbe nel senso di una revoca della detenzione domiciliare con ripristino del regime ordinario e conseguentemente, la collocazione della A. in uno dei tanti reparti di medicina protetti indicati», in applicazione appunto dell'art. 2 del d.l. n. 29 del 2020. La medesima rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale disposizione al metro dei parametri sopra indicati.

2.2.- L'art. 2 del d.l. n. 29 del 2020 contrasterebbe, anzitutto, con l'art. 24, secondo comma, Cost., in ragione della limitazione che soffrirebbe il diritto di difesa del condannato nel procedimento di rivalutazione imposto dalla norma, nel quale «il contraddittorio viene completamente sacrificato in funzione di una decisione celere il più possibile», e nella quale «la partecipazione della difesa tecnica è limitata alla formulazione dell'istanza iniziale con allegazione di documentazione sanitaria di parte», mentre non sarebbe stato previsto nel d.l. «un diritto dell'interessato di prendere visione degli atti contenuti nel fascicolo della rivalutazione ed eventualmente controdedurre nel merito delle risultanze istruttorie».

Sarebbe altresì violato l'art. 111, secondo comma, Cost., sotto il profilo della garanzia del contraddittorio in condizioni di parità tra la difesa e la parte pubblica, soltanto quest'ultima avendo la possibilità di fare sentire la propria voce attraverso la formulazione dei pareri prescritti dalla disposizione censurata, che restano ignoti alla difesa del detenuto. Né tale difetto di parità tra le parti sarebbe colmato dal successivo procedimento innanzi al tribunale di sorveglianza, chiamato ad assumere la decisione definitiva sulla concessione della detenzione domiciliare, dal momento che l'eventuale revoca disposta dal magistrato di sorveglianza ha effetti immediatamente esecutivi, con conseguente ripristino della detenzione inframuraria.

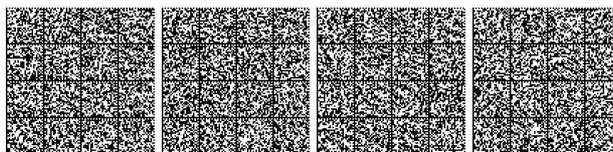
Proprio gli effetti immediati del provvedimento di revoca disposto in esito alla rivalutazione regolata dalla disposizione censurata sarebbe infine, ad avviso della rimettente, di dubbia compatibilità con il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che non tollererebbe alcuna compressione in conseguenza dello status detentionis.

2.3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, articolando considerazioni integralmente sovrapponibili a quelle già svolte con riferimento alle questioni sollevate dall'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Sassari di cui si è detto (*supra*, punto 1.4.), e concludendo nel senso della manifesta infondatezza anche delle presenti questioni.

In merito, in particolare, all'allegata violazione del diritto alla difesa e al contraddittorio in condizioni di parità tra le parti, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce la piena compatibilità con tali principi costituzionali di un procedimento, come quello su cui si inserisce la disposizione censurata, a contraddittorio differito avanti al tribunale di sorveglianza, chiamato a rendere la decisione definitiva sulla concessione della misura alternativa in un procedimento a contraddittorio pieno.

3.- Con ordinanza del 18 agosto 2020 (r.o. n. 145 del 2020), il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., dell'art. 2-bis del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, «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».

3.1.- Premette il rimettente di aver concesso provvisoriamente, il 21 marzo 2020, la detenzione domiciliare, ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., a un detenuto ultrasessantacinquenne, affetto da patologie gravi (in particolare, immunodeficienza collegata ad un trapianto di fegato), e per questo particolarmente esposto a rischi nel caso di contagio da virus COVID-19 nel contesto penitenziario.



Il giudice *a quo* rammenta di avere già proposto questioni di legittimità costituzionale - in riferimento ai medesimi parametri oggi invocati - relative al previgente art. 2 del d.l. n. 29 del 2020, ora confluito nell'art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, come convertito dalla legge n. 70 del 2020; questioni, peraltro, non decise da questa Corte, che con ordinanza n. 185 del 2020 ha restituito gli atti al rimettente perché potesse rivalutare la perdurante non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce appunto delle modifiche alla disciplina censurata apportate dalla menzionata legge n. 70 del 2020.

Pur alla luce dello *ius superveniens*, il rimettente ritiene tuttavia di dover nuovamente sollevare le questioni di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati.

3.2.- Ritiene in effetti il giudice *a quo* che la previsione, nella legge n. 70 del 2020, di un termine perentorio di trenta giorni, entro il quale - in caso di revoca dell'originario provvedimento di concessione della misura da parte del magistrato di sorveglianza - il tribunale di sorveglianza è tenuto ad assumere una decisione definitiva sull'ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento della pena, non sia idonea a sanare i vulnera già denunciati nella propria precedente ordinanza.

Osserva in proposito il rimettente che il provvedimento di revoca pronunciato in esito alla rivalutazione disciplinata dalla norma censurata è immediatamente esecutivo, con conseguente ripristino della carcerazione e dei rischi alla salute ad essa connessi, in relazione ai quali «la rivalutazione collegiale di eventuale ripristino della misura diversa dalla detenzione potrebbe giungere ormai tardivamente», prefigurando altresì lo scenario di un possibile «alternarsi di reingressi in carcere e ritorni sul territorio che [...] appaiono peculiarmente controindicati a fronte di persone affette da gravi condizioni di salute».

Il giudice *a quo* ribadisce che il procedimento di rivalutazione avanti il magistrato di sorveglianza è caratterizzato dall'assenza di qualsiasi formale coinvolgimento della difesa dell'interessato, alla quale non è neppure necessario comunicare l'inizio del procedimento; osservando altresì che potrebbe addirittura dubitarsi della legittimazione a produrre memorie e documenti da parte della difesa, la quale resta comunque del tutto all'oscuro degli elementi essenziali acquisiti mediante l'istruttoria disposta officiosamente dal magistrato.

La procedura disegnata dalla disposizione censurata avrebbe, secondo il rimettente, carattere di marcata atipicità rispetto ad altre procedure previste dal vigente ordinamento penitenziario, in cui pure al magistrato di sorveglianza è attribuito il potere di assumere decisioni *de plano*, senza formale coinvolgimento della difesa del condannato. La particolare problematicità del provvedimento di revoca disciplinato dalla disposizione censurata deriverebbe, infatti, dal suo «effetto dirompente di ricondurre immediatamente in *vinculis* il condannato, che era stato ammesso alla misura extramuraria», durante tutto il tempo necessario per attivare l'intervento del tribunale di sorveglianza, senza adeguati spazi per la difesa del condannato e in condizioni di squilibrio tra il patrimonio conoscitivo di quest'ultima e quello della parte pubblica; con conseguente profilarsi, ad avviso del rimettente, di un duplice contrasto con gli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.

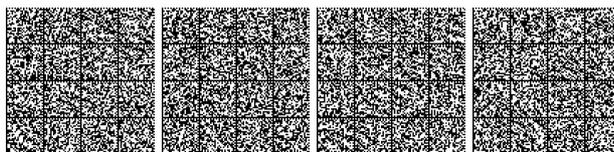
La disciplina censurata violerebbe, d'altra parte, anche l'art. 3 Cost., in conseguenza della irragionevole limitazione del suo ambito applicativo ai soli provvedimenti connessi all'emergenza COVID-19 emessi soltanto nei confronti dei condannati per alcune tipologie di delitti.

3.3.- Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e infondate.

Esse sarebbero, anzitutto, inammissibili, dal momento che il rimettente non avrebbe chiarito come il loro eventuale accoglimento possa spiegare effetti nel procedimento *a quo*, non facendosi anzi alcun riferimento nell'ordinanza di rimessione all'avvenuto riscontro delle condizioni per il ripristino della misura detentiva in carcere.

Nel merito, non si ravviserebbe comunque alcuna lesione del diritto di difesa e del diritto a un equo processo, da svolgersi nel contraddittorio tra le parti innanzi a un giudice terzo e imparziale, giacché la procedura resterebbe sempre quella a contraddittorio differito prevista dall'art. 47-*ter*, commi 1-*ter* e 1-*quater*, ordin. penit. e dagli artt. 666 e 678 del codice di procedura penale, nel cui ambito si inserirebbe lo speciale procedimento previsto dalla disposizione censurata; ferma restando, dunque, la successiva verifica, in contraddittorio pieno, da parte del tribunale di sorveglianza.

Per quanto concerne, poi, la limitazione della disciplina a talune categorie soggettive di condannati, si tratterebbe di una non irragionevole scelta discrezionale del legislatore che, in quanto tale, si sottrarrebbe al sindacato di legittimità costituzionale, e che troverebbe comunque spiegazione «in ragione della maggiore caratura criminale» di questi condannati, la quale a sua volta giustificerebbe «una più frequente rivalutazione in vista del loro possibile rientro in carcere, una volta cessate le ragioni connesse all'emergenza Covid-19 che avevano giustificato il ricorso alla misura alternativa, ferma restando, anche per loro, la più ampia tutela del diritto alla salute». Sicché «alla revoca della misura alternativa si provvederà, evidentemente, solo laddove il rientro in carcere non pregiudichi l'esigenza di assicurare loro cure adeguate ed efficaci rispetto alle patologie da cui sono affetti».



*Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 115 del r.o. 2020, il Tribunale di Sorveglianza di Sassari ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 32, 102, primo comma, e 104, primo comma, della Costituzione, dell'art. 2 del 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), «nella parte in cui prevede che la rivalutazione della permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria sia effettuata entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile e, ancora, immediatamente nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta», nonché dell'art. 5 del medesimo decreto-legge, «nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'articolo 2 si applicano ai provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena adottati successivamente al 23 febbraio 2020».

2.- Con l'ordinanza iscritta al n. 138 del r.o. 2020, il Magistrato di sorveglianza di Avellino ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, 32 e 111, secondo comma, Cost., dell'art. 2 del d.l. n. 29 del 2020, «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».

3.- Con l'ordinanza iscritta al n. 145 del r.o. 2020, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., dell'art. 2-*bis* del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, «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».

4.- I tre giudizi riguardano questioni simili e meritano, pertanto, di essere riuniti per un'unica decisione.

5.- Giova anzitutto ricostruire brevemente il quadro normativo su cui si innestano le odierne questioni di legittimità costituzionale.

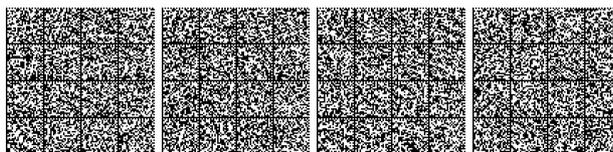
Esse hanno ad oggetto disposizioni introdotte dapprima dal Governo nel d.l. n. 29 del 2020, poi abrogate ma nella sostanza trasfuse nel nuovo art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, introdotto dalla legge di conversione n. 70 del 2020.

5.1.- Le prime due ordinanze, anteriori alla legge n. 70 del 2020, hanno ad oggetto l'art. 2 e - limitatamente all'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Sassari - l'art. 5 del d.l. n. 29 del 2020.

Tale decreto-legge aveva fatto seguito al precedente d.l. n. 28 del 2020, il cui art. 2, comma 1, lettera *b*), aveva introdotto tra l'altro un nuovo comma 1-*quinquies* all'art. 47-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), allo scopo di imporre alla magistratura di sorveglianza, nei procedimenti di concessione della detenzione domiciliare cosiddetta in surroga di cui all'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit., di acquisire il parere obbligatorio del Procuratore antimafia del distretto ove ha sede il tribunale che ha emesso la sentenza, nonché - nel caso di detenuti sottoposti al regime penitenziario di cui al 41-*bis* ordin. penit. - del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Tale intervento era conseguito alle polemiche causate, nell'aprile 2020, dalla notizia dell'avvenuta scarcerazione - proprio in forza dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit. - di condannati per reati di criminalità organizzata, in taluni casi ricoprenti posizioni apicali all'interno delle rispettive associazioni, per ragioni di salute connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, che interessava ormai in maniera significativa anche le carceri italiane.

La modifica dell'art. 47-*ter* ordin. penit. introdotta dal d.l. n. 28 del 2020 era destinata peraltro ad operare soltanto con riferimento alle concessioni della detenzione domiciliare in surroga successive all'entrata in vigore del decreto-legge stesso; sicché, a dieci giorni di distanza, il Governo era intervenuto con un secondo decreto-legge (il n. 29 del 2020), contenente disposizioni applicabili anche alle misure di detenzione domiciliare già disposte in data successiva al 23 febbraio 2020 per ragioni sanitarie legate all'emergenza da COVID-19 e ancora in corso di esecuzione.



In particolare, l'art. 2 del d.l. n. 29 del 2020 disponeva che il magistrato o il tribunale di sorveglianza, che avesse ammesso alla detenzione domiciliare o al differimento della pena, «per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19», i condannati e gli internati per una serie di gravi reati di criminalità organizzata o comunque sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., valutasse «la permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile». Tale valutazione doveva essere preceduta dall'acquisizione del parere del Procuratore distrettuale antimafia del luogo di commissione del reato e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per i condannati e internati già sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit. (comma 1). La disposizione prescriveva inoltre che il tribunale o il magistrato sentisse l'autorità sanitaria regionale, in persona del Presidente della Giunta della Regione, sulla situazione sanitaria locale, e acquisisse altresì 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» (comma 2).

L'inciso finale del comma 1 dell'art. 2 del d.l. n. 29 del 2020 disponeva, inoltre, che tale valutazione fosse compiuta «immediatamente, anche prima della decorrenza dei termini sopra indicati», nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria avesse comunicato 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.

Ai sensi, infine, del comma 3 dell'art. 2 in esame, «[l']autorità giudiziaria provvede valutando se permangono i motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento di pena, nonché la disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei ad evitare il pregiudizio per la salute del detenuto o dell'internato. Il provvedimento con cui l'autorità giudiziaria revoca la detenzione domiciliare o il differimento della pena è immediatamente esecutivo».

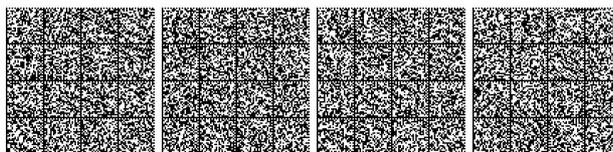
Il successivo art. 5 del d.l. n. 29 del 2020 stabiliva che le disposizioni di cui, tra l'altro, al precedente art. 2 si applicassero «ai provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena e ai provvedimenti di sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari adottati successivamente al 23 febbraio 2020. Per i provvedimenti di cui al periodo precedente già emessi alla data di entrata in vigore del presente decreto il termine di quindici giorni previsto dagli articoli 2, comma 1, e 3, comma 1, decorre dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

5.2.- In sede di conversione in legge del d.l. n. 28 del 2020, la legge n. 70 del 2020 ha, all'art. 1, comma 3, abrogato interamente il d.l. n. 29 del 2020, trasfondendone le disposizioni nel corpo normativo dello stesso decreto-legge n. 28. Tale abrogazione ha peraltro espressamente fatti salvi la validità degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del d.l. n. 29 del 2020.

In particolare, gli originari artt. 2 e 5 del d.l. n. 29 del 2020 - oggetto, come si è detto, delle censure del Tribunale di sorveglianza di Sassari e del Magistrato di sorveglianza di Avellino - sono confluiti nel nuovo art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, aggiunto in sede di conversione e oggetto delle censure dell'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Spoleto.

L'art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, come convertito, riproduce in effetti, nei primi tre commi, la disciplina dell'abrogato art. 2 del d.l. n. 29 del 2020, con l'unica variazione rappresentata dalla sostituzione dell'originario riferimento al «Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è stato commesso il reato» con quello al «procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di condanna».

Il comma 4 dell'art. 2-*bis*, innovando rispetto alla disciplina del d.l. n. 29 del 2020, prevede poi che «[q]uando il magistrato di sorveglianza procede alla valutazione del provvedimento provvisorio di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena, i pareri e le informazioni acquisiti ai sensi dei commi 1 e 2 e i provvedimenti adottati all'esito della valutazione sono trasmessi immediatamente al tribunale di sorveglianza, per unirli a quelli già inviati ai sensi degli articoli 684, comma 2, del codice di procedura penale e 47-*ter*, comma 1-*quater*, della legge 26 luglio 1975, n. 354. Nel caso in cui il magistrato di sorveglianza abbia disposto la revoca della detenzione domiciliare o del differimento della pena adottati in via provvisoria, il tribunale di sorveglianza decide sull'ammissione alla detenzione domiciliare o sul differimento della pena entro trenta giorni dalla ricezione del provvedimento di revoca, anche in deroga al termine previsto dall'articolo 47, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354. Se la decisione del tribunale non interviene nel termine prescritto, il provvedimento di revoca perde efficacia».



Infine, il comma 5 dell'art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, come convertito, riproduce il previgente art. 5 del d.l. n. 29 del 2020, stabilendo inter alia che la disciplina dettata nei commi precedenti è applicabile a tutti i provvedimenti di revoca della detenzione domiciliare o del differimento della pena già adottati alla data di entrata in vigore della legge di conversione e a partire dal 23 febbraio 2020.

6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha invitato questa Corte a valutare la possibilità di restituire gli atti al Tribunale di sorveglianza di Sassari e al Magistrato di sorveglianza di Avellino per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni dagli stessi sollevate, alla luce delle modifiche subite delle disposizioni censurate in seguito alla trasposizione del loro contenuto nel d.l. n. 28 del 2020, come convertito. Ciò sulla falsariga di quanto già stabilito da questa Corte con l'ordinanza n. 185 del 2020, che ha effettivamente restituito gli atti al Magistrato di sorveglianza di Spoleto per una nuova valutazione della non manifesta infondatezza delle questioni da lui originariamente sollevate in relazione all'art. 2 del d.l. n. 29 del 2020, prima della sua abrogazione ad opera della legge n. 70 del 2020.

Questa Corte, tuttavia, ritiene che una tale restituzione degli atti non sia in questo caso necessaria.

6.1.- Va premesso, in proposito, che in caso di abrogazione di una disposizione, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, con contestuale trasfusione del suo contenuto in altra disposizione, la questione di costituzionalità originariamente formulata sulla disposizione abrogata ben può, essa stessa, "trasferirsi" alla nuova disposizione, che ne riproduce sostanzialmente il contenuto (*ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2018 e n. 30 del 2012). E ciò in omaggio al principio di effettività della tutela costituzionale, sia in relazione a esigenze di economia processuale, sia per scongiurare un eventuale utilizzo deviato della funzione legislativa, in ipotesi esercitata allo scopo di sottrarre la disciplina contestata al giudizio di costituzionalità, o comunque di ritardare indebitamente il suo svolgimento (sentenza n. 533 del 2002).

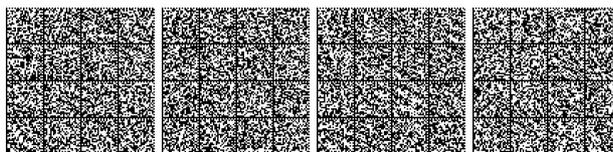
In applicazione di tale principio, le questioni di legittimità costituzionale formulate dal Tribunale di sorveglianza di Sassari e dal Magistrato di sorveglianza di Avellino, a proposito degli artt. 2 e 5 dell'originario d.l. n. 29 del 2020, devono considerarsi trasferite all'art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 70 del 2020.

6.2.- In tale nuovo art. 2-*bis*, come si è ricordato (*supra*, punto 5.2.), è confluito il contenuto del previgente art. 2 del d.l. n. 29 del 2020 (con la sola marginale variazione, che qui non rileva, dell'individuazione del Procuratore della Repubblica, anziché del Procuratore distrettuale antimafia, quale organo competente a fornire il parere indicato dalla norma), collocato ora ai primi tre commi della nuova disposizione; ed è confluito altresì il contenuto del previgente art. 5 del d.l. n. 29 del 2020, che costituisce ora il comma 5 di tale nuova disposizione. Il novum normativo introdotto con la legge n. 70 del 2020 è invece costituito, come parimenti si è rammentato, dal suo comma 4, che prevede l'obbligo di immediata trasmissione degli atti da parte del magistrato di sorveglianza al tribunale di sorveglianza, il quale - nelle ipotesi in cui il primo abbia disposto la revoca della misura extramuraria precedentemente concessa - è ora tenuto ad adottare la decisione definitiva sull'ammissione alla misura entro i trenta giorni successivi, pena la perdita di efficacia dello stesso provvedimento di revoca.

Con l'ordinanza n. 185 del 2020, questa Corte aveva ritenuto di restituire gli atti al Magistrato di sorveglianza di Spoleto, perché rivalutasse la non manifesta infondatezza delle proprie originarie censure - formulate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., sull'art. 2 del d.l. n. 29 del 2020 - precisamente alla luce di tale novum normativo, che all'evidenza rafforzava il quadro di garanzie per la difesa del condannato e per il suo diritto al contraddittorio in posizione di parità rispetto alla parte pubblica, imponendo un termine perentorio per la decisione definitiva da parte del tribunale di sorveglianza, nell'ambito di un procedimento in cui è assicurata la piena partecipazione da parte della difesa, che ha altresì accesso in quella fase a tutti gli atti del procedimento.

Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha tuttavia ritenuto che il novum normativo in questione non abbia eliminato i profili di illegittimità costituzionale da lui in precedenza evidenziati, e ha pertanto nuovamente sottoposto le questioni originariamente formulate - in riferimento ai medesimi parametri - sulla nuova disposizione di cui all'art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, introdotta dalla legge di conversione n. 70 del 2020.

A questo punto, le questioni sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Sassari, in riferimento all'art. 3 Cost., e dal Magistrato di sorveglianza di Avellino, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., sull'originario art. 2 del d.l. n. 29 del 2020 - questioni da intendersi, per quanto si diceva poc'anzi (*supra*, punto 6.1.), trasferite al nuovo art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, come convertito - ben possono essere affrontate subito da questa Corte, anche alla luce degli argomenti ora svolti dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto, che assai analiticamente si confrontano con il novum normativo rappresentato dal comma 4 di tale ultima disposizione, senza che appaia necessaria in proposito una ulteriore restituzione degli atti.



6.3.- Quanto poi alle questioni sollevate tanto dal Tribunale di sorveglianza di Sassari quanto dal Magistrato di sorveglianza di Avellino, in riferimento complessivamente agli artt. 32, 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost., sugli artt. 2 e - limitatamente al primo rimettente - 5 dell'originario d.l. n. 29 del 2020, da intendersi anch'esse trasferite al nuovo art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, come convertito, la restituzione degli atti apparirebbe all'evidenza inutile, dal momento che il novum normativo rafforza sia le garanzie difensive sia la possibilità di esercitare un contraddittorio in condizioni di parità tra difesa e parte pubblica, ma non incide in alcun modo sui profili di lamentato contrasto della disciplina originaria, come riprodotta nel nuovo art. 2-*bis*, con il diritto alla salute del condannato, né con la separazione tra potere legislativo e potere giudiziario, e pertanto non muta i termini delle questioni così come prospettate dai rimettenti (sentenza n. 125 del 2018).

7.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, inoltre, l'inammissibilità delle questioni prospettate dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto per difetto di motivazione sulla loro rilevanza. Dall'ordinanza di rimessione non sarebbe infatti possibile cogliere come l'eventuale pronuncia di fondatezza delle questioni possa produrre effetti nel procedimento principale, atteso che nell'ordinanza stessa non si farebbe alcun riferimento al positivo riscontro delle condizioni per il ripristino dello stato di detenzione per il condannato.

L'eccezione non è fondata, dal momento che un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata dispenserebbe il rimettente dall'obbligo di provvedere sulla prescritta rivalutazione, sulla base della documentazione nel frattempo acquisita, cristallizzando così l'efficacia del suo provvedimento di concessione della misura extramuraria sino allo spirare del termine originariamente indicato, e comunque sino alla decisione definitiva da parte del tribunale di sorveglianza.

8.- Quanto al merito delle questioni prospettate, conviene anzitutto esaminare quelle formulate dai Magistrati di sorveglianza di Avellino e di Spoleto, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., che possono essere vagliate congiuntamente.

Le questioni non sono fondate.

8.1.- Le censure formulate dalle ordinanze di rimessione si incentrano sulla previsione da parte del legislatore di «un procedimento senza spazi di adeguato formale coinvolgimento della difesa tecnica dell'interessato», che non avrebbe accesso ai pareri e alla documentazione acquisita dal magistrato di sorveglianza in forza della disposizione censurata e che sarebbe pertanto tenuta all'oscuro degli elementi essenziali, acquisiti durante l'istruttoria, sui quali l'autorità giudiziaria formerà il proprio convincimento sulla possibilità di una revoca della misura extramuraria in essere; ciò che determinerebbe, come osserva il Magistrato di sorveglianza di Spoleto, una «carenza assoluta di contraddittorio rispetto alla parte pubblica» nella fase di rivalutazione dell'originario provvedimento di concessione, da compiersi da parte dello stesso magistrato di sorveglianza.

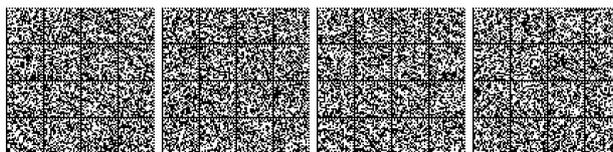
Né tale carenza potrebbe considerarsi sanata, secondo lo stesso Magistrato di sorveglianza di Spoleto, dal dispiegarsi successivo del contraddittorio nella fase innanzi al tribunale di sorveglianza, dal momento che già dalla revoca disposta dal magistrato di sorveglianza, che la legge qualifica come immediatamente esecutiva, può derivare grave pregiudizio al condannato, il quale verrebbe immediatamente ricondotto in vinculis, risultando così esposto ai medesimi rischi sanitari che erano stati posti a base dell'originario provvedimento di concessione della misura.

8.2.- La censura essenziale dei rimettenti concerne dunque l'allegata illegittimità costituzionale del ricorso, da parte del legislatore, a un procedimento a contraddittorio soltanto differito ai fini della eventuale revoca della misura extramuraria, da parte dello stesso magistrato di sorveglianza che l'aveva in precedenza concessa.

In proposito, occorre subito rilevare che non ha ragion d'essere il dubbio, prospettato dai rimettenti, se il difensore del detenuto possa presentare memorie e documenti al magistrato di sorveglianza nella fase di rivalutazione del provvedimento, ciò che, peraltro, risulta essere avvenuto in entrambi i procedimenti a quibus. Al riguardo, è sufficiente richiamare il disposto dell'art. 121, comma 1, del codice di procedura penale, a tenore del quale «[i]n ogni stato e grado del procedimento le parti e i difensori possono presentare al giudice memorie o richieste scritte, mediante deposito nella cancelleria»; disposto che, come riconosciuto dalla giurisprudenza, è applicabile anche con riferimento al procedimento di sorveglianza (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 11 maggio 2011, n. 18600).

Ciò tuttavia non sarebbe sufficiente, nella prospettiva delle ordinanze di rimessione, posto che l'attività difensiva nel procedimento avanti al magistrato di sorveglianza di cui alla disciplina censurata sarebbe comunque destinata a svolgersi «al buio», senza che il difensore abbia contezza del contenuto della documentazione acquisita ex officio e senza che, dunque, egli possa opporre specifiche controdeduzioni rispetto alla documentazione stessa.

L'osservazione coglie, in punto di fatto, nel segno. Ciò tuttavia non è sufficiente, ad avviso di questa Corte, a determinare l'illegittimità costituzionale della disciplina in esame.



In seguito ad un'istanza del condannato di applicazione della detenzione domiciliare "in surroga", ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., l'intervento del magistrato di sorveglianza è previsto dal successivo comma 1-quater come connesso alle ragioni di urgenza che sostengono l'istanza, il cui destinatario naturale è il tribunale di sorveglianza; tanto che il provvedimento dello stesso magistrato di sorveglianza che dispone l'«applicazione provvisoria» della misura è inteso come meramente interinale, per far fronte a tale situazione di urgenza, essendo poi destinato a essere caducato dalla successiva decisione definitiva del tribunale di sorveglianza.

Ora, già lo stesso provvedimento urgente e interinale, emesso dal magistrato di sorveglianza ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-quater, ordin. penit., viene assunto sulla base di pareri e documenti acquisiti ex officio e non ancora ostensibili alla difesa, nell'ambito di un procedimento totalmente deformalizzato e funzionale a una decisione *de plano* da parte del magistrato; un procedimento che non presuppone alcuna udienza, né alcuna possibilità per il difensore di replicare di fronte all'eventuale parere contrario espresso dalla parte pubblica.

Anche rispetto all'originario provvedimento di concessione, dunque, il contraddittorio - nella logica dello stesso art. 47-ter, comma 1-quater, ordin. penit., e del precedente art. 47, comma 4, da esso richiamato - è tutto riservato alla fase successiva, in cui il tribunale di sorveglianza deciderà in via definitiva sull'istanza del detenuto, nell'ambito di un procedimento regolato nelle forme dell'incidente di esecuzione.

E dunque, nel procedimento funzionale all'eventuale revoca del provvedimento di concessione del beneficio da parte del magistrato ora disciplinato dalla disposizione censurata, la difesa si troverà nell'identica condizione nella quale si trovava al momento della originaria decisione interinale del magistrato sull'istanza di applicazione provvisoria della misura.

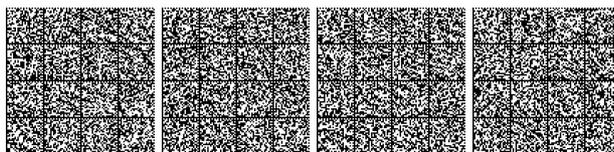
Una simile situazione, funzionale all'adozione di provvedimenti interinali urgenti da parte del magistrato di sorveglianza - "anticipatori" rispetto alla futura decisione del tribunale - non rappresenta, d'altra parte, un'anomalia nel procedimento di sorveglianza, come lo stesso Magistrato di sorveglianza di Spoleto correttamente sottolinea; né questa Corte ha mai ritenuto costituzionalmente necessario assicurare, in simili ipotesi, il pieno contraddittorio già nella fase avanti al magistrato di sorveglianza, destinata a sfociare in un provvedimento interinale che verrà poi confermato o smentito dal tribunale in esito a un procedimento - quello sì - a contraddittorio pieno, nel quale la difesa avrà accesso agli atti e ai documenti sui quali si formerà il convincimento del tribunale. Procedimento, quest'ultimo, che la legge n. 70 del 2020 dispone ora che debba concludersi nel termine perentorio di trenta giorni dall'eventuale provvedimento interinale di revoca.

8.3.- Entrambi i rimettenti evidenziano, invero, il carattere assai più gravoso, per il detenuto, del provvedimento di revoca di un beneficio già concesso - che, come tale, comporta la conseguenza dell'immediato ritorno in carcere - rispetto a quello di concessione del beneficio stesso, che comporta un mutamento favorevole per il detenuto.

Tuttavia la differenza, pur comprensibile sul piano psicologico, non è decisiva dal punto di vista degli interessi in gioco. Se davvero il protrarsi della detenzione genera un grave pericolo per la salute e la vita stessa del condannato, allora anche la scelta iniziale di non concedergli il beneficio potrebbe essere foriera di conseguenze assai gravi, esattamente come la decisione di ricondurlo in vinculis quando quel pericolo non sia ancora cessato.

A ben guardare, la logica sottostante alla disciplina di cui all'art. 47-ter, comma 1-quater, ordin. penit. è quella di attribuire al magistrato di sorveglianza il potere di intervenire, in via di urgenza, per evitare gravi pregiudizi al detenuto, bilanciando interinalmente le ragioni di tutela della salute e della vita di quest'ultimo con le ragioni contrapposte di tutela della collettività in relazione alla sua persistente pericolosità sociale; e ciò attraverso un procedimento attivato sì su istanza di parte, ma destinato poi a svolgersi mediante poteri di indagine officiosi (e comunque aperti alle eventuali produzioni documentali della difesa), in ragione proprio della necessità di una rapida decisione sull'istanza del detenuto. Parallelamente, e del tutto coerentemente con tale logica, la disposizione qui censurata riconosce espressamente allo stesso magistrato - codificando peraltro una soluzione già emersa in giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 29 marzo 1995, n. 982) - il potere-dovere di reagire, mediante un *contrarius actus*, a eventuali modificazioni della situazione di fatto sulla cui base egli aveva assunto la decisione di concedere la misura extramuraria; modificazioni delle quali egli acquisisca contezza attraverso l'esercizio dei medesimi poteri officiosi, suscettibili a loro volta di alterare i termini di quel provvisorio bilanciamento, e di indurlo così a revocare di propria iniziativa il beneficio già concesso. Sempre, peraltro, in via provvisoria, in attesa del successivo intervento del tribunale di sorveglianza.

Un simile assetto normativo non appare a questa Corte incompatibile con gli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., in considerazione del successivo recupero della pienezza delle garanzie difensive e del con-



traddittorio nel procedimento avanti al tribunale di sorveglianza; procedimento che, oggi, il legislatore - accogliendo un suggerimento emerso in dottrina - ha opportunamente previsto debba concludersi entro il termine perentorio di trenta giorni, nell'ipotesi in cui il magistrato di sorveglianza abbia disposto la revoca della detenzione domiciliare precedentemente concessa ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-*quater*, ordin. penit.

Non è senza significato notare, d'altronde, che la scansione procedimentale ora sancita dal comma 4 dell'art. 2-*bis* del d.l. n. 28 del 2020, come convertito, è stata evidentemente modellata - come ancora esattamente coglie il Magistrato di sorveglianza di Spoleto - sulla già esistente disciplina di cui all'art. 51-ter, comma 2, ordin. penit.; tale disciplina prevede che, nel caso in cui il condannato ammesso a una misura alternativa ponga in essere comportamenti suscettibili di determinarne la revoca, la possibilità per il magistrato di sorveglianza di disporre in via interinale e urgente la «provvisoria sospensione della misura alternativa» e l'immediato «accompagnamento in istituto del trasgressore», salva la necessità di una successiva decisione definitiva da parte del tribunale di sorveglianza, per l'appunto, nel termine perentorio di trenta giorni successivi, pena la perdita di efficacia dello stesso provvedimento provvisorio di sospensione già adottato dal magistrato. Questa disciplina, rispetto alla quale non risultano essere state sinora formulate questioni di legittimità costituzionale, parimenti prevede l'immediata riconduzione in vinculis del condannato, nell'ambito di un procedimento deformalizzato e condotto ex officio dal magistrato di sorveglianza, senza alcuna necessità di interlocuzione preventiva con la difesa del condannato, e con rinvio del pieno contraddittorio tra difesa e parte pubblica al momento del successivo procedimento innanzi al tribunale di sorveglianza, destinato parimenti a concludersi nel termine perentorio di trenta giorni.

9.- Infondate sono, altresì, le censure formulate dal Tribunale di sorveglianza di Sassari e dal Magistrato di sorveglianza di Avellino con riferimento all'art. 32 Cost.

9.1.- L'essenza di tali censure è che il procedimento di periodica (ri)valutazione delle condizioni che giustificano la misura extramuraria disciplinato dalla normativa censurata mirerebbe a indurre il giudice alla revoca di un provvedimento già concesso allo scopo di salvaguardare la salute del detenuto; ciò che sarebbe dimostrato, in particolare, dall'imposizione dell'obbligo di acquisire i pareri del Procuratore distrettuale antimafia o del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché informazioni da parte del Dipartimento per gli affari penitenziari e del Presidente della Giunta regionale, ma non - invece - documentazione relativa allo stato di salute del detenuto.

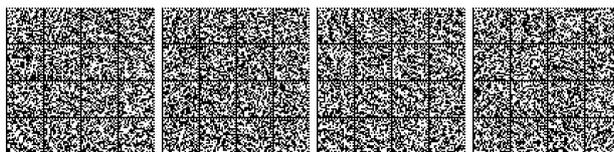
Dal che deriverebbe, con le parole del Tribunale di sorveglianza di Sassari, una situazione di «ipotetela del diritto alla salute» del detenuto imposta dallo stesso legislatore, in contrasto con l'art. 32 Cost.

9.2.- Tali assunti non possono, tuttavia, essere condivisi.

Intento del legislatore è, certamente, quello di imporre ai giudici che abbiano concesso la detenzione domiciliare in surroga o - direttamente - il differimento della pena ex art. 147 del codice penale per ragioni connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 l'obbligo di periodiche e frequenti rivalutazioni della persistenza delle condizioni che hanno giustificato la concessione della misura, sulla base anche della documentazione che la disposizione censurata impone loro di acquisire. E ciò al fine di verificare a cadenze temporali ravvicinate, durante l'intero corso della misura disposta, la perdurante attualità del bilanciamento tra le imprescindibili esigenze di salvaguardia della salute del detenuto e le altrettanto pressanti ragioni di tutela della sicurezza pubblica, poste in causa dalla speciale pericolosità sociale dei destinatari della misura (bilanciamento sul quale insiste del resto anche la sentenza di questa Corte n. 99 del 2019, pure invocata dal Tribunale di sorveglianza di Sassari; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 7 dicembre 2017, n. 55049, e 20 dicembre 2010, n. 44579).

Tuttavia, in nessun luogo della disposizione censurata emerge la prospettiva di un affievolimento della tutela della salute del condannato; sottolineandosi anzi, nel comma 2 dell'art. 2-*bis*, la necessità di verificare - quale presupposto della revoca - l'effettiva «disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui il condannato [...] può riprendere la detenzione o l'internamento senza pregiudizio per le sue condizioni di salute»: la cui tutela resta, dunque, essenziale anche nell'ottica della legge.

Se è vero, d'altra parte, che la disposizione censurata non impone l'acquisizione di documentazione sullo stato di salute del detenuto - il suo obiettivo essendo, evidentemente, quello di assicurare al giudice pienezza di informazione sulle possibili alternative intramurarie esistenti in grado di assicurare comunque la tutela della salute di condannati pure dall'elevata pericolosità sociale -, è anche vero che essa non vieta affatto che il giudice possa acquisire ex officio tale documentazione, come di fatto è accaduto nel procedimento pendente innanzi al Magistrato di sorveglianza di Avellino; e non vieta, in particolare, di disporre ex officio, se necessario, perizia



sullo stato di salute del detenuto ai sensi dell'art. 185 delle Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, senza alcuna particolare formalità. Dovendosi peraltro rammentare, come non a torto osserva l'Avvocatura generale dello Stato, che la disposizione censurata concerne condannati che in via generale non presentano condizioni di salute di per sé incompatibili con le condizioni carcerarie, e che solo in relazione alla particolare situazione della pandemia in corso sono stati ammessi al beneficio extramurario; di talché appare del tutto logico richiedere al magistrato, in sede di periodica rivalutazione delle condizioni che hanno giustificato il beneficio, una puntuale verifica - grazie ai dati forniti, in particolare, dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - relativa alla situazione epidemiologica in corso, notoriamente in continua evoluzione, anche con specifico riferimento ai singoli istituti penitenziari e alla effettiva disponibilità di strutture intramurarie o di medicina protetta idonee ad assicurare la cura delle patologie di cui il condannato soffre, tutelandolo ragionevolmente dal rischio di contagio.

In definitiva, la nuova disciplina - come la stessa Avvocatura generale dello Stato giustamente sottolinea - non abbassa in alcun modo i doverosi standard di tutela della salute del detenuto, imposti dall'art. 32 Cost. e dal diritto internazionale dei diritti umani anche nei confronti di condannati ad elevata pericolosità sociale, compresi quelli sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit. (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 ottobre 2018, Provenzano contro Italia, paragrafi da 126 a 141 e da 147 a 158); né intende in alcun modo esercitare indebite pressioni sul giudice che abbia in precedenza concesso la misura, mirando unicamente ad arricchire il suo patrimonio conoscitivo sulla possibilità di opzioni alternative intramurarie o presso i reparti di medicina protetti in grado di tutelare egualmente la salute del condannato, oltre che sulla effettiva pericolosità dello stesso, in modo da consentire al giudice di mantenere sempre aggiornato il delicato bilanciamento sotteso alla misura in essere, alla luce di una situazione epidemiologica in continua evoluzione.

10.- Parimenti infondate sono le censure sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Sassari e dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto con riferimento all'art. 3 Cost.

10.1.- Secondo i rimettenti, la normativa censurata determinerebbe in sostanza una irragionevole disparità di trattamento tra i detenuti in relazione al solo titolo di reato, creando automatismi incompatibili con il principio indefettibile della tutela della loro salute, che vale per tutti i detenuti.

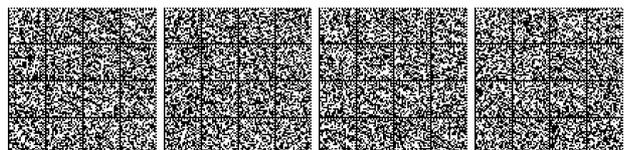
10.2.- La censura non merita accoglimento, non potendo essere giudicata irragionevole la scelta del legislatore di imporre al giudice una frequente e penetrante rivalutazione delle condizioni che hanno giustificato la concessione della misura nei confronti di condannati per gravi reati, tutti connessi alla criminalità organizzata, e a fortiori per quelli giudicati di tanto elevata pericolosità da essere sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit.

Anche rispetto a tali condannati, beninteso, occorrerà tutelare in modo pieno ed effettivo il loro diritto alla salute; ma è evidente che il bilanciamento con le pure essenziali ragioni di tutela della sicurezza collettiva contro il pericolo di ulteriori attività criminose dovrà essere effettuato con speciale scrupolo da parte del giudice, sulla base di una piena conoscenza dei dati di fatto che gli consentano di valutare se, e a quali condizioni, sia possibile il ripristino della detenzione, in modo comunque idoneo alla tutela della loro salute.

11.- Manifestamente infondata è poi la censura, sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Sassari, in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., dal momento che le misure di cui trattasi - la detenzione domiciliare in surroga di cui all'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit. e il differimento facoltativo della pena di cui all'art. 147 cod. pen. - non sono funzionali alla rieducazione del condannato, bensì in via esclusiva alla tutela della sua salute; donde l'inconferenza del parametro invocato.

12.- Del pari manifestamente infondate, infine, sono le censure sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Sassari in riferimento agli artt. 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost. sul combinato disposto degli artt. 2 e 5 dell'originario d.l. n. 29 del 2020, in ragione essenzialmente dell'allegata interferenza, da parte della disciplina censurata, con le prerogative del potere giudiziario, anche in relazione al suo carattere asseritamente retroattivo.

Tale disciplina, tuttavia, non ha a ben guardare effetto retroattivo, applicandosi bensì alle misure extramurarie concesse a partire da una data antecedente all'entrata in vigore del d.l. n. 28 del 2020, ma con effetto esclusivamente pro futuro, imponendo al giudice, da quel momento in poi, un obbligo di periodica rivalutazione delle condizioni che giustificano un provvedimento attualmente in essere, che eccezionalmente consente a condannati il cui percorso rieducativo ancora imporrebbe una permanenza intramuraria di scontare parte della propria pena all'esterno, in ragione della tutela della loro salute in un contesto di emergenza epidemiologica.



Né la legge pretende - ciò che le sarebbe evidentemente precluso (sentenza n. 85 del 2013) - di travolgere ipso iure i provvedimenti già adottati, bensì soltanto di imporre al giudice di effettuare ulteriori adempimenti istruttori, suscettibili di sfociare in un distinto provvedimento di revoca; revoca che, peraltro, il giudice non è in alcun modo tenuto ad adottare, come si è avuto modo di osservare, laddove ritenga che la salute del detenuto non sia ragionevolmente tutelabile anche in ambito intramurario, ovvero mediante il suo ricovero in appositi reparti di medicina protetti.

Né, ancora, una illegittima interferenza con le prerogative della giurisdizione può essere riscontrata in ragione dell'asserita vanificazione del termine contenuto nell'originario provvedimento di concessione della misura. Tale termine, infatti, non viene affatto travolto dalla disposizione censurata, e potrà continuare ad operare laddove il giudice ritenga, pur in esito alle periodiche rivalutazioni, di non disporre la revoca della misura stessa.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 del 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) - così come trasfusi nell'art. 2-bis del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70 - sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 24, secondo comma, 32 e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Sassari e dal Magistrato di sorveglianza di Avellino, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis del d.l. n. 28 del 2020, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., dal Magistrato di Sorveglianza di Spoleto, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*3) dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 del d.l. n. 29 del 2020 - così come trasfusi nell'art. 2-bis del d.l. n. 28 del 2020, come convertito -, sollevate, in riferimento agli artt. 27, terzo comma, 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost., dal Tribunale di sorveglianza di Sassari, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

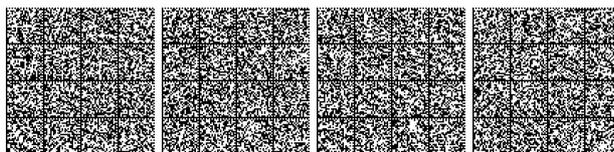
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

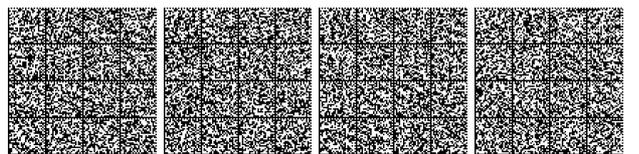
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 novembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 96

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia - Norma transitoria - Previsione che, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto, l'Assessore regionale per la salute provvede a nominare un commissario straordinario.**

– Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia), art. 5, comma 1.

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 Sicilia, in persona del Presidente in carica, con sede a

per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 della legge della Regione Sicilia 11 agosto 2020, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione siciliana n. 43 del 14 agosto 2020, giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 7 ottobre 2020.

## PREMESSA

La legge 11 agosto 2020, n. 17 della Regione Sicilia, intitolata «Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia», si propone di riordinare l'Istituto Zooprofilattico mediante l'individuazione delle competenze e funzioni dello stesso, definito: «strumento tecnico-scientifico dello Stato e della Regione siciliana, in particolare nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, garantendo al Ministero della salute, alla Regione stessa e alle aziende sanitarie le prestazioni e la collaborazione tecnico-scientifica necessarie all'espletamento delle funzioni in materia di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare», (art. 1, comma 2).

Il successivo comma 5 del medesimo art. 1 dispone poi che: «5. Fatte salve le competenze del Ministero della salute, l'organizzazione e il funzionamento dell'Istituto si informano ai principi di cui all'art. 10 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 e agli indirizzi contenuti negli atti di programmazione regionale, fermo restando che l'erogazione delle prestazioni avviene in stretto coordinamento con le aziende sanitarie e con i laboratori pubblici di altri enti che operano nel settore della sanità pubblica veterinaria e della sicurezza alimentare».

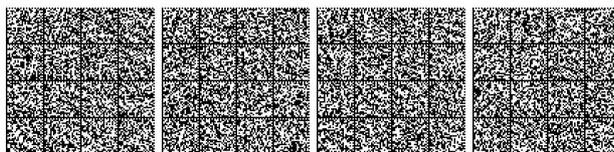
In questa ottica, la legge regionale prevede che l'IZS sia dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e sia dotato di autonomia amministrativa, gestionale, tecnica e contabile.

La legge disciplina anche le modalità di funzionamento dell'Istituto, prevedendo un organo collegiale - il consiglio d'amministrazione -, un organo direttivo - il direttore generale - ed un organo di controllo - il collegio dei revisori dei conti (art. 2).

In particolare, l'art. 2, al comma 10, dispone che «10. Il direttore generale ha la rappresentanza legale dell'Istituto, lo gestisce e ne dirige l'attività scientifica ed è nominato dal Presidente della Regione, sentito il Ministero della salute, e scelto tra le persone aventi i requisiti di cui al comma 6 dell'art. 11 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106».

L'art. 2 della legge in esame disciplina quindi l'aspetto organizzativo soggettivo dell'Istituto, mediante l'individuazione dei relativi organi.

Il successivo art. 3 disciplina invece l'aspetto organizzativo oggettivo, disponendo che «Con decreto del Presidente della Regione, previa delibera di Giunta e previo parere della Commissione "Salute, servizi sociali e sanitari" dell'Assemblea regionale siciliana, è emanato apposito regolamento che disciplina, secondo i principi fondamentali



stabiliti dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, le modalità gestionali organizzative e di funzionamento dell'Istituto nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e di verifica sull'Istituto, fatta in ogni caso salva la competenza esclusiva dello Stato, e i criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse».

L'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo della legge rendono palese come questa si proponga di regolamentare un ente destinato a svolgere un servizio di pubblica utilità, in materia attinente alla sanità pubblica veterinaria e alla sicurezza alimentare.

L'art. 5 della legge - intitolato «Norma transitoria» - stabilisce che «1. L'assessore regionale per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto, provvede a nominare un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni previste dall'art. 11, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, che resta in carica fino all'insediamento di tali organi».

Tale disposizione è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 17, lettere b), e c), dallo Statuto speciale (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), nonché per violazione sia dell'art. 117, terzo comma della Costituzione sia dell'art. 120, secondo comma della Costituzione: essa viene pertanto impugnata con il presente ricorso ex art. 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento - unitamente alle altre disposizioni legislative la cui illegittimità codesta ecc.ma Corte riterrà derivi come conseguenza dalla decisione adottata - per i seguenti

#### MOTIVI DI DIRITTO

Come detto in premessa, la legge della Regione Sicilia n. 17 dell'11 agosto 2020, recante «Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia», presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 5 in quanto:

tale norma eccede dalle competenze attribuite alla Regione siciliana dall'art. 17, lettere b), e c) dallo Statuto speciale (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2);

viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

e l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 5, comma 1, della legge in esame prevede che: «L'assessore regionale per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto, provvede a nominare un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni previste dall'art. 11, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, che resta in carica fino all'insediamento di tali organi.».

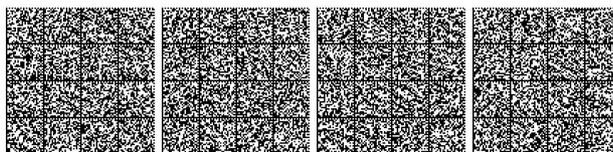
1) Il quadro normativo statale nell'ambito del quale si inserisce l'iniziativa del legislatore regionale è costituito dal decreto legislativo n. 106/2012, intitolato «Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183», e, in particolare, per quanto qui interessa, rileva l'art. 10, rubricato «Principi per l'esercizio delle competenze regionali», il quale prevede che: «Le regioni disciplinano le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti, nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e verifica sugli Istituti, fatta in ogni caso salva la competenza esclusiva dello Stato, ed adottano criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse, nel rispetto dei principi di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, e dei seguenti principi fondamentali...».

A tenore della norma citata, le regioni avrebbero quindi dovuto adottare i conseguenti provvedimenti legislativi attuativi della norma stessa.

Tuttavia, nonostante l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 106/2012, alcune regioni, tra cui la Regione siciliana, non provvedevano all'adozione della normativa regionale di attuazione; per cui, anche in ragione di tale ritardo, la successiva legge n. 190/2014 - legge finanziaria 2015 - prevedeva all'art. 1, commi 576 e ss., quanto segue:

«Comma 576. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adottare le disposizioni applicative della normativa di riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali di cui all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge»;

«Comma 577. In caso di mancato rispetto del termine di cui al comma 576, il Ministro della salute provvede alla nomina del commissario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale»;



«Comma 578. Il commissario, nominato ai sensi del comma 577 del presente articolo, svolge le funzioni previste dall'art. 11, commi 2 e 5, del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, nelle more dell'emanazione dei provvedimenti regionali di cui al comma 576 del presente articolo»;

«Comma 579. Le regioni e le province autonome provvedono alla costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di cui all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106. In sede di prima applicazione delle leggi regionali, in caso di mancato rispetto del termine di cui al comma 579, si applicano le disposizioni dei commi 577 e 578».

2) La Regione Sicilia non ha provveduto nel termine previsto dal comma 579 ad adottare la legge regionale di recepimento della normativa statale prevista dall'art. 10 decreto legislativo n. 106/2012; ciò ha reso necessaria la nomina di un commissario straordinario, ai sensi del comma 577: il che è quanto la Regione ha fatto con la legge regionale in esame, con cui appunto il legislatore regionale ha dettato, in ossequio a quanto disposto dall'art. 10 decreto legislativo n. 106/2012, la disciplina di riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia.

Tuttavia, l'art. 5 della legge regionale in parola, laddove prevede che sia l'assessore regionale alla salute a nominare il commissario finché la stessa regione non completi la procedura di costituzione dei nuovi organi, contrasta sia con le previsioni dell'art. 10 del decreto legislativo n. 106/2012, che attribuisce alle regioni il compito di disciplinare «le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti... salva in ogni caso la competenza esclusiva dello Stato», sia con l'art. 1, comma 579, della legge n. 190/2014, che prevede, in caso di inerzia o ritardo della regione nella costituzione dei nuovi organi dell'IZS, la nomina di un commissario da parte del Ministero della salute. La *ratio* di tali disposizioni è facilmente intuibile nella necessità di evitare che il medesimo ente - la Regione - che si è reso inadempiente ovvero inerte - sia al contempo anche quello titolare del potere di nominare il commissario che a tale inadempienza/inerzia deve porre rimedio. E difatti, espressamente l'art. 10 decreto legislativo n. 106/2012 fa salva la competenza esclusiva dello Stato, clausola che diversamente ragionando resterebbe priva di effettività. In altri termini, la previsione legislativa di cui all'art. 10 in esame, qualora si accedesse alla impostazione adottata dalla Regione Sicilia con il censurato art. 5, non vedrebbe mai concreta applicazione.

Ciò è tanto più vero qualora si consideri che la norma regionale produce esattamente l'effetto di eliminare la necessaria dualità tra il soggetto che ha il potere di nomina commissariale, dall'art. 5 individuato nella regione in luogo del Ministro della salute, e quello che ha la facoltà di far venire meno i presupposti per l'esercizio dello stesso, individuato nella regione medesima in persona dell'assessore alla salute.

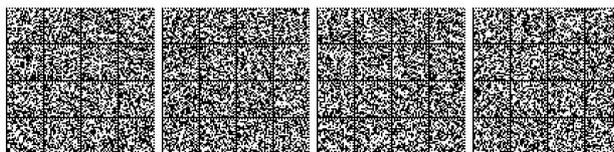
Il tutto, senza neanche indicare il termine nel rispetto del quale la regione dovrebbe provvedere alla nomina dei nuovi organi, con la conseguenza che la carica di commissario potrebbe, in astratto, essere esercitata *sine die* con conseguente stabile sostituzione dello stesso agli ordinari organi istituzionali.

3) L'art. 5 della legge in esame, pertanto, conferendo alla Regione l'esercizio del potere sostitutivo posto in capo al Governo, viola l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Con la sentenza n. 43 del 2004 (e con altre successive, *cf.* in particolare, v. sentenze numeri 167 del 2005; 236 e 69 del 2004), la Corte costituzionale ha chiarito che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione «non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi».

La Corte ha, pertanto, ritenuto ammissibile che la legge regionale preveda «anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi», ma, soltanto «intervenedo in materie di propria competenza».

La Consulta ha infatti ritenuto ipotizzabili (sentenza n. 43/2004) poteri sostitutivi tra diversi livelli di governo, comprendendo quindi anche ipotesi di poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali, ritenute ammissibili dalla Corte a condizione che i poteri regionali risultino articolati secondo uno schema a suo tempo elaborato dal giudice delle leggi, sotto la vigenza del vecchio Titolo V, per la sostituzione amministrativa statale nei confronti dell'autonomia regionale. La Corte ha chiarito che le condizioni di legittimità di siffatti poteri sono costituite: *a)* dall'esistenza di una base legale che ne definisca i presupposti sostanziali e procedurali; *b)* da un oggetto limitato ad attività amministrative prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non nel *quid* e nel *quomodo*), la cui obbligatorietà sia il riflesso di interessi unitari tutelati dall'intervento sostitutivo; *c)* dalla titolarità del potere in capo ad un organo di governo della Regione; *d)* da congrue garanzie procedurali in ossequio al principio di leale collaborazione, principio secondo la Corte valido, al di là del richiamo testuale dell'art. 120, in tutti i rapporti tra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Il presupposto di questi poteri sostitutivi regionali è ovviamente quello di riguardare materie di competenza legislativa regionale e/o funzioni amministrative allocate agli enti locali, sempre che la specifica materia non sia oggetto di legislazione primaria statale, pena la violazione del principio di leale collaborazione.



Nella specie, poichè la normativa statale ha attribuito al Ministro della salute la nomina del commissario dell'I.Z.S., l'esercizio della potestà legislativa concorrente della Regione Sicilia non può che attuarsi, ai sensi dell'art. 117, quarto comma della Costituzione, «nel rispetto dei principi fondamentali la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato», così risultando illegittima la disposizione censurata in quanto viola i principi sopra richiamati, difettando il requisito sub *c*): «titolarità del potere in capo ad un organo di governo della Regione».

4) Sotto un altro profilo, l'art. 5 della legge in esame eccede dalle competenze statutarie previste dall'art. 17, lettere *b*), e *c*) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione.

L'art. 17 dello Statuto così dispone: «17. Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione: *b*) igiene e sanità pubblica; *c*) assistenza sanitari».

È dunque lo stesso lo Statuto regionale che prevede che le leggi regionali, in particolari materie quali quelle sopra trascritte, debbano conformarsi ai limiti ed agli interessi generali della legislazione statale, in ragione del duplice obiettivo di una disciplina unitaria in predeterminati ambiti e di una leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Nella specie, le disposizioni sulla nomina degli organi degli IZS involgono certamente i principi fondamentali rinvenibili nella materia concorrente della «tutela della salute» (*cf.* al riguardo quanto stabilito dal decreto legislativo n. 502 del 1992, dal decreto legislativo n. 270 del 1993 e dal decreto legislativo n. 106 del 2012), così come emerge dal consolidato orientamento della Corte costituzionale, secondo cui sono da ricondursi alla materia della tutela della salute (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 422/2006 e n. 295/2009), in quanto espressione di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, le disposizioni statali dettate in tema di «*governance*» delle aziende sanitarie, alle quali non possono che assimilarsi gli Istituti zooprofilattici sperimentali, in quanto enti sanitari di diritto pubblico le cui attività istituzionali sono preordinate alla tutela della salute umana ed animale.

In questa prospettiva, ai sensi del successivo quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia, tra cui devono annoverarsi quelli dettati con riferimento alle modalità di costituzione degli organi e di conferimento degli incarichi, che si collocano nell'ottica di miglioramento del «rendimento» del servizio offerto, e dunque di garanzia sia del buon andamento dell'amministrazione sia della qualità dell'attività assistenziale erogata e di funzionamento dei servizi.

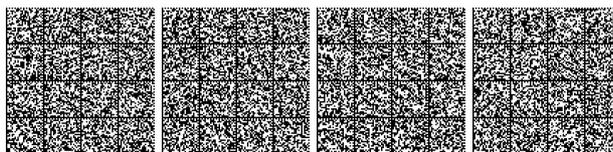
Proprio con riguardo agli specifici limiti posti alla legislazione regionale concorrente in materia di sanità pubblica e assistenza sanitaria di cui all'art. 17, lettere *b*), e *c*), dello Statuto regionale, la Corte, (sentenza n. 159 del 2018) ha ritenuto che «l'ampiezza della potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica coincide con quella di tipo concorrente, delineata dal Titolo V della Costituzione per le Regioni ordinarie in materia di “tutela della salute” (art. 117, terzo comma, della Costituzione), “con la conseguenza che i ‘principi generali’ della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono ai ‘principi fondamentali’ che, nella stessa materia, vincolano le Regioni a statuto ordinario” (sentenza n. 430 del 2007; nello stesso senso, sentenza n. 448 del 2006)».

Il fatto quindi che la Regione siciliana abbia un regime statutario speciale non ne comporta la sottrazione ai principi costituzionali dettati in materia.

6) La violazione dei predetti precetti costituzionali sembra, infine, riverberarsi sul principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con riferimento a tale principio costituzionale la Consulta ha affermato che «quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi..., come nel caso che conduce alla nomina del commissario *ad acta*, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure adottate per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato», (sentenza n. 219 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2011).

Dal che, specificamente in tema, il corollario per cui l'esercizio da parte dello Stato di competenze proprie delle regioni è ammesso «nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato», (sentenze n. 125 del 2015 e n. 217 del 2010; *cf.* sentenza n. 233/2019).



P. Q. M.

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 5 comma 1 della legge della Regione Sicilia 11 agosto 2020, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione siciliana n. 43 del 14 agosto 2020, nonché, ex art. 27 legge 11 marzo 1953, n. 87, le altre disposizioni legislative la cui illegittimità codesta ecc.ma Corte riterrà derivi come conseguenza dalla decisione adottata.*

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

attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 7 ottobre 2020, della determinazione di impugnare l'art. 5 comma 1 della legge della Regione Sicilia 11 agosto 2020, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione siciliana n. 43 del 14 agosto 2020, giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 7 ottobre 2020;

copia della legge regionale impugnata.

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

Roma, 12 ottobre 2020

*L'Avvocato dello Stato: RANUCCI*

20C00264

N. 97

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 ottobre 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Semplificazione e flessibilità - Pianificazione territoriale e urbanistica - Previsione che il piano di ampiezza territoriale minore può contenere esplicite proposte di modifiche al piano di ampiezza territoriale maggiore.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Elementi di pianificazione territoriale regionale - Previsione che l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, elabora, aggiorna e gestisce il piano territoriale regionale (PTR).**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Contenuti del Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (PTR) - Previsione che il PTR costituisce lo strumento di proiezione territoriale delle strategie di sviluppo economico, sociale e culturale - Definizione dei contenuti e delle procedure del PTR da apposite linee guida proposte dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana - Funzione di tutela, conservazione e valorizzazione del paesaggio - Determinazione del quadro generale degli obiettivi di qualità paesaggistica e delle misure generali di tutela, quali elementi invariati o complementari alle scelte di sviluppo territoriale e socio-economico - Fissazione dei criteri operativi generali per la tutela e la valorizzazione delle risorse culturali e del paesaggio, in conformità con le previsioni del piano regionale delle aree protette, dei piani di bacino e degli altri atti di programmazione e regolamentazione regionale e nazionale.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Procedimento di formazione del Piano territoriale regionale - Prevista redazione da parte dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana - Convocazione delle conferenze di pianificazione e approvazione del PTR - Determinazione della validità decennale del piano e del suo aggiornamento.**



**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Contenuti del piano territoriale consortile (PTC), del piano della Città metropolitana (PCM) e del Piano urbanistico generale comunale (PUG) - Previsioni volte ad assicurare la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali presenti sul territorio - Elencazione dei beni paesaggistici, ambientali, culturali e storico-architettonici da sottoporre a tutela e specificazione del relativo regime normativo compatibile con la tutela di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004 - Procedimento di formazione e approvazione del PUG - Elaborazione di un documento preliminare che descrive le risorse territoriali e naturali e identifica i beni culturali e paesaggistici da considerare quali invarianti e determinanti per le scelte di sviluppo.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Disciplina del patrimonio culturale dei beni isolati - Prevista esclusiva individuazione nel Piano urbanistico generale comunale (PUG) anche con riferimento agli interventi e alla destinazione d'uso.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Interventi di compensazione urbanistica a tutela dell'ambiente - Prevista attribuzione premiale di diritti edificatori ai proprietari interessati, per la delocalizzazione o riqualificazione di siti produttivi dismessi o di manufatti in degrado o incongrui rispetto al paesaggio e per il recupero dei costi di bonifica dei siti industriali dismessi.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Norme per il governo del territorio - Tutela e pianificazione del territorio rurale e tutela dei boschi e delle foreste - Prevista realizzazione di tutti gli interventi edilizi nel territorio rurale nel rispetto delle specifiche norme indicate da apposite linee guida - Approvazione con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di concerto con l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea - Realizzazione esclusiva di interventi di recupero e riqualificazione delle volumetrie esistenti, che risultino catastate, nonché di mutamento della destinazione d'uso di fabbricati legittimamente realizzati - Individuazione e classificazione, nel PUG, del territorio rurale articolato in zone, anche di produzione intensiva e per aziende artigianali/industriali - Consentiti rilevanti interventi di trasformazione degli edifici rurali, incrementi di cubatura e cambi di destinazione d'uso.**

– Legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio), artt. 8, comma 5; 15, commi 1 e 2; 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, lettera *f*); 21, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 22; 25; 26, comma 4, lettera *f*); 27; 36; e 37, commi 3, 4, 5, 6, lettere *c*) e *d*), 7, 8 e 9.

Ricorso (*ex art.* 127, comma 1, Cost.) per il Presidente del Consiglio dei ministri - (codice fiscale n. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 20 aprile 2020 - ricorrente;

contro la Regione Sicilia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica - intimata;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 5; 15, commi 1 e 2; 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, lett. *f*); 21, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 22; 25; 26, comma 4, lett. *f*); 27; 36; 37, commi 3, 4, 5 e 6 lett. *c*) e lett. *d*), 7, 8 e 9, della legge Regione Siciliana del 13 agosto 2020, n. 19, pubblicata nel BUR n. 44 del 21 agosto 2020, recante «Norme per il governo del territorio»;

per violazione degli articoli 9, 117, primo e secondo comma, lett. *l*) e lett. *s*) Cost., dell'art. 14, comma 1, lett. *b*, lett. *f*) e lett. *n*) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in relazione agli articoli 134, 135, 136, 140, 143, 145, 146, decreto legislativo n. 42/2004 (codice dei beni culturali); 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001; 3-*ter*, 242, 242-*bis*, 244 del decreto legislativo n. 152/2006; 191, paragrafo 2 del TFUE; 1 della direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004.

1. Con la legge n. 19 del 13 agosto 2020 la Regione Sicilia ha previsto «Norme per il governo del territorio».

In particolare, l'art. 8, comma 5, della predetta legge, prevede che «Per assicurare la flessibilità del sistema della pianificazione, il piano di ampiezza territoriale minore può contenere esplicite proposte di modifiche al piano di ampiezza territoriale maggiore, qualora sia acquisito l'accordo del relativo ente con le procedure di concertazione previste dalla presente legge».

L'art 15, comma 1, stabilisce che «L'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, in relazione alle competenze istituzionali proprie, di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, anche avvalendosi dei dati del SITR, elabora ed aggiorna il piano territoriale regionale (PTR) di cui al Titolo IV.»; il successivo comma 2, dispone che «Nell'ambito delle funzioni di cui al comma 1, l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente gestisce il PTR. L'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente elabora annualmente un Rapporto sullo stato del territorio regionale e delle sue criticità, con particolare riferimento allo stato della pianificazione e allo stato dell'ambiente.».



In relazione ai «contenuti del Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (PTR)» l'art. 19 prevede che: tale piano «costituisce lo strumento di proiezione territoriale delle strategie di sviluppo economico, sociale e culturale di breve, medio e lungo termine con le quali la Regione realizza, orienta, indirizza e coordina la programmazione delle risorse e la pianificazione strategica, di coordinamento territoriale e urbanistica delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni, singoli o associati, nonché la valorizzazione del paesaggio (comma 1); che i contenuti e le procedure del PTR sono definiti da apposite linee guida proposte dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana e approvate con delibera della Giunta regionale entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il PTR, per la sua valenza economica, sociale, culturale, ambientale e paesaggistica, assume il ruolo di quadro di coerenza territoriale finalizzato a definire le invarianti e le condizionanti del territorio regionale che assicurino la piena coerenza con i valori ambientali, paesaggistici e territoriali di tutte le pianificazioni di settore di eguale livello o di livello inferiore. (comma 2); che le suddette linee guida sono aggiornate periodicamente, con particolare riferimento all'introduzione di norme nazionali o regionali inerenti alle materie di pertinenza del piano (comma 3); che «il PTR assicura la tutela, la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente assumendo la valenza di piano paesaggistico ai sensi dell'art. 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni. Il PTR coordina ed integra ogni altro piano settoriale riguardante l'utilizzo del territorio regionale» (comma 4); che «Il PTR, in relazione alle prescrizioni di tutela, conservazione e valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente, contiene il quadro generale degli obiettivi di qualità paesaggistica e le misure generali di tutela da perseguire nelle diverse parti del territorio regionale, costituendo questi elementi invarianti o complementari alle scelte di sviluppo territoriale e socio-economico. Il PTR è elaborato su una base informativa prodotta dal SITR che ne costituisce parte integrante in maniera dinamica; il PTR, pertanto, rappresenta il quadro conoscitivo unificato regionale di tutti i processi di pianificazione e governo del territorio» (comma 5); che il «Il PTR contiene:

a) gli elementi costitutivi del territorio regionale, con particolare riferimento alle caratteristiche naturali, culturali, paesaggistico - ambientali, geologiche, rurali, antropiche e storico-archeologiche dello stesso, nonché alle specializzazioni, funzioni e ruoli delle Città Metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni, singoli o associati, al fine di assicurarne la migliore sinergia ed efficacia della loro azione;

b) il quadro conoscitivo, a scala adeguata, del proprio territorio come risultante delle trasformazioni avvenute e dei programmi in atto;

c) i criteri generali e gli indirizzi per la programmazione e la pianificazione territoriale degli enti locali, al fine di garantirne la complessiva coerenza; a tal fine, definisce gli elementi costituenti limiti essenziali di salvaguardia della sostenibilità ambientale dello sviluppo socio-economico del territorio regionale;

d) il quadro delle iniziative inerenti alla realizzazione sul territorio regionale delle infrastrutture e delle opere pubbliche di interesse regionale, nazionale e sovranazionale

e) l'individuazione delle zone di preservazione e salvaguardia ambientale;

f) i criteri operativi generali per la tutela e la valorizzazione delle risorse culturali, naturali, paesaggistiche e ambientali, in conformità con le previsioni del piano regionale delle aree protette, dei piani di bacino, e degli altri atti di programmazione e regolamentazione regionale e nazionale in materia di salvaguardia delle risorse idriche, geologiche, idrogeologiche, agricole, forestali, di riduzione dell'inquinamento acustico, elettromagnetico ed atmosferico, di smaltimento dei rifiuti;

g) gli indirizzi generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, ed ai fini della riduzione dell'inquinamento nei centri abitati e nelle zone industriali;

h) i criteri di conservazione, recupero e riqualificazione degli insediamenti esistenti con particolare riferimento ai centri storici;

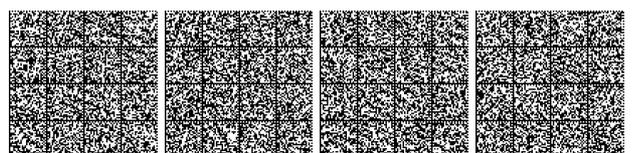
i) l'individuazione e la regolamentazione degli ambiti che hanno vocazioni specifiche o siano localizzazioni di impianti ad alta tecnologia o che devono essere riqualificati per gravi carenze di urbanizzazione primaria e secondaria, di significativa ampiezza e consistenza territoriale;

l) i criteri e le modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni degli enti locali e per incentivare l'associazionismo tra essi;

m) i criteri di definizione della rete infrastrutturale e delle altre opere di interesse regionale nonché i criteri per la localizzazione e il dimensionamento delle stesse;

n) gli indirizzi finalizzati ad assicurare la compatibilità territoriale degli insediamenti industriali esistenti e il recupero delle aree industriali dismesse;

o) l'individuazione di aree agricole strategiche» (comma 6).



L'art 21, della legge in esame disciplina il procedimento di formazione del Piano territoriale regionale, prevedendo, in particolare che: «Il dipartimento regionale dell'urbanistica, decorsi centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione di osservazioni e proposte di modifica di cui al comma 2, indice una o più conferenze di pianificazione alle quali sono invitati a partecipare i rappresentanti dei liberi Consorzi comunali o delle Città metropolitane, della sezione regionale dell'ANCI, delle soprintendenze per i beni culturali ed ambientali competenti della Regione, dell'autorità regionale competente in materia di VAS, delle amministrazioni pubbliche e delle organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali ed ambientaliste aventi diritto, che abbiano presentato osservazioni e proposte di modifica, nonché di tutte le amministrazioni pubbliche preposte alla tutela degli altri interessi coinvolti ai sensi della normativa vigente, secondo quanto disposto dall'art. 10. Alla Conferenza il dipartimento regionale dell'urbanistica può invitare a partecipare altri soggetti pubblici e privati che per loro specifiche competenze e responsabilità risultino interessati al piano. Contestualmente alla nota di convocazione, il dipartimento regionale dell'urbanistica trasmette ai soggetti invitati, in forma telematica, almeno quindici giorni prima della data fissata per la Conferenza, il progetto di PTR. (comma 3); «Se la Conferenza di cui al comma 3 approva il progetto di PTR, con decreto dell'Assessore per il territorio e ambiente, previo parere della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, è approvato il PTR. Nel caso in cui sia stato espresso motivato dissenso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico - territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o dell'incolumità pubblica si procede ai sensi dell'art. 20 comma 3, e dell'art. 21 della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7. In tale ipotesi il PTR è approvato con decreto del Presidente della Regione al termine della procedura di cui al citato art. 21 della legge regionale n. 7/2019.» (comma 4); «Se le osservazioni e le opposizioni al PTR sono decise, decorsi centoventi giorni dalla presentazione, dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente con proprio decreto, sentita la competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana» (comma ). Il comma 7 di tale norma, stabilisce la durata decennale del piano e il suo aggiornamento.

Gli articoli 22 e 25, nel disciplinare i «Contenuti del piano territoriale consortile (PTC) e del piano della Città metropolitana (PCM)» (art. 22) e i «Contenuti del piano urbanistico comunale (PUG)» (art. 25), assegnano ai predetti strumenti anche il compito - rispettivamente — di dettare «disposizioni volte ad assicurare la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali presenti sul territorio» (art. 22, comma 2, lett. *d*) e di annoverare «i beni paesaggistici, ambientali, culturali e storico-architettonici da sottoporre a tutela e ne specifica il relativo regime normativo compatibile con la tutela di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, anche nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico e nei manufatti sottoposti a vincolo storico-artistico» (art. 25, comma 3, lett. *l*).

L'art. 26, recante il «Procedimento di formazione ed approvazione del PUG e delle relative varianti», stabilisce, al comma 4, che «Entro il termine di novanta giorni dall'avvio del procedimento, il comune, tenendo conto dell'atto di indirizzo dell'amministrazione e dei contributi eventualmente pervenuti, elabora un documento preliminare del PUG che: (...) *f*) descrive le risorse territoriali e naturali e identifica i beni culturali e paesaggistici da considerare quali invarianti e determinanti per le scelte di sviluppo».

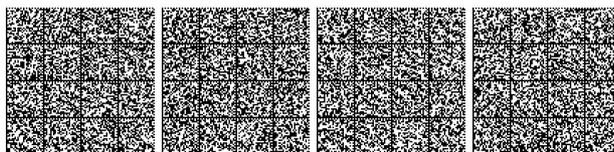
L'art. 27 attribuisce al PUG il compito di individuare i nuclei sparsi, gli agglomerati rurali, i bagli, i casali, le masserie, le fattorie, le case rurali, i mulini e i manufatti rurali speciali e produttivi, di particolare valenza ed interesse storico-architettonico, tipologico ed etno-antropologico nonché gli elementi architettonici isolati diffusi su tutto il territorio comunale.

L'art. 36 disciplina gli «Interventi di compensazione urbanistica a tutela dell'ambiente», stabilendo (comma 3) che «Nell'ipotesi di delocalizzazione o riqualificazione di siti produttivi dismessi o di manufatti in degrado o incongrui, in quanto suscettibili, per impatto visivo, per dimensioni planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, di snaturare o di alterare in modo permanente la caratteristica di un luogo, della sua identità storica, culturale o paesaggistica, la compensazione si connota come paesaggistico - ambientale e consiste nell'attribuzione premiale di diritti edificatori ai proprietari interessati. L'attribuzione di tali diritti edificatori può essere finalizzata al recupero dei costi di bonifica dei siti industriali dismessi per la fornitura di servizi eco sistemici nelle zone rurali del territorio comunale.»

L'art. 37 contiene disposizioni di tutela e pianificazione del territorio rurale e di tutela dei boschi e delle foreste.

In particolare, il comma 3 subordina la realizzazione di tutti gli interventi edilizi nel territorio rurale al rispetto delle «specifiche norme di tutela del paesaggio rurale indicate da apposite linee guida approvate con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di concerto con l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea».

Il comma 4 prevede poi che «Nelle more dell'approvazione del decreto di cui al comma 3, sugli immobili ricadenti all'interno del territorio rurale di cui al comma 2, sono consentiti esclusivamente gli interventi di recupero e riqualificazione delle volumetrie esistenti, che risultino catastate alla data di entrata in vigore della presente legge, e gli ampliamenti per l'insediamento di attività agrituristiche di cui al comma 5. È altresì consentito, previa autorizzazione



delle amministrazioni competenti, il mutamento della destinazione d'uso di fabbricati realizzati con regolare titolo abitativo, ancorché non ultimati, a destinazione ricettivo - alberghiera e di ristorazione e per l'insediamento delle attività di *bed and breakfast*, agriturismo ed annesse attività di ristorazione ove sia verificata la compatibilità ambientale della nuova destinazione ed il rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie nonché di sicurezza». Il comma 6 prevede che il PUG individua e classifica con adeguate perimetrazioni il territorio rurale, articolandolo in zone, per ognuna delle quali sono stabiliti parametri limitativi, senza alcun richiamo espresso al necessario rispetto della normativa di tutela del paesaggio rurale. Tra le zone individuate, sono previste «zone di produzione intensiva con l'uso di serre e tecnologie meccaniche avanzate, anche sedi di impianti di energia alternativa, con obbligo di smaltimento alla fine del ciclo produttivo» (lett. *c*) e «zone per aziende artigianali/industriali, anche connesse alle attività agricole, di lavorazione e/o conservazione e/o trasformazione dei prodotti agricoli» (lett. *d*). I commi 5, 7, 8 e 9 consentono rilevanti trasformazioni degli edifici rurali. In particolare, il comma 5 prevede incrementi volumetrici del dieci per cento in favore delle attività agrituristiche. Il comma 7 pone limiti agli interventi di recupero di edifici esistenti; tuttavia, nel caso di recupero di edifici con originaria funzione abitativa, per i quali è generalmente esclusa la possibilità di ampliamento volumetrico se la cubatura esistente già supera quella consentita dal PUG, si prevede che la clausola può tener conto di un incremento volumetrico del trenta per cento in caso di utilizzazione agrituristica con obbligo di trascrizione decennale nella conservatoria dei registri immobiliari (*cf.* lett. *b*). Il comma 8 prevede che siano consentite attività di ristorazione e intrattenimento in tutti gli edifici esistenti, previo intervento di restauro, rifunzionalizzazione e ristrutturazione edilizia nonché l'uso stagionale o periodico dei manufatti abitativi, anche per attività di ristorazione e intrattenimento. Il comma 9 stabilisce che, per le finalità stabilite dal comma 8, «i fabbricati esistenti possono essere ampliati fino ad un fluissimo del trenta per cento della cubatura esistente».

2. In base allo Statuto di autonomia (R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2), la Regione Sicilia ha competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, nonché di conservazione delle antichità e delle opere artistiche (art. 14, comma 1, lett. *n*); di bonifica (art. 14, comma 1, lett. *b*) e di urbanistica (art. 14, comma 1, lett. *f*).

Tale competenza si esplica, ai sensi del predetto Statuto «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

Con il decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637 sono state dettate le «Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti», ai sensi delle quali «L'amministrazione regionale esercita nel territorio della regione tutte le attribuzioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato in materia di antichità, opere artistiche e musei, nonché di tutela del paesaggio» (*cf.* art. 1). A tal fine è precisato che tutti gli atti previsti da ogni disposizione concernente le predette materie (a eccezione delle licenze di esportazione) sono adottati dall'amministrazione regionale.

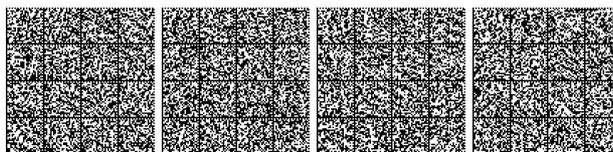
Interessa evidenziare che, in molteplici occasioni, codesta Corte ha affermato che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 172 del 2018; n. 367 del 2007).

Quanto poi, alla problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela ambientale e paesaggistica, codesta Corte ha ritenuto che il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”» ed ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio e dal codice dell'ambiente, qualificate norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 118/2019; n. 172/2018; n. 238 del 2013; n. 207 e 66 del 2012; n. 226 e n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del 2006).

In relazione alla competenza della Regione in materia urbanistica, codesta Corte ha avuto modo di puntualizzare che essa deve, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *l*) Cost. (sent. n. 232/2017).

Con le disposizioni sopra illustrate il legislatore regionale non ha rispettato la sfera di competenze nelle materie statutariamente previste e si pone in contrasto con la legislazione emanata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela del paesaggio, e dell'ambiente e dell'ecosistema, ed in quella dell'ordinamento penale di cui agli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *l*) e lettera *s*), della Costituzione.

Infatti, l'impugnata legge regionale, benché ricca di riferimenti testuali alle esigenze di tutela dei beni culturali e del paesaggio, denota tuttavia, una visione riduttiva dei predetti interessi, in particolare, di quelli relativi alla tutela del paesaggio, che risultano assorbiti e — per così dire — “diluiti” nell'ordinaria funzione di pianificazione urbanistica, senza che sia assicurata la differenziazione e la prevalenza della disciplina di tutela.



Le disposizioni della legge in esame, sopra illustrate, non assicurano la necessaria separatezza e distinzione tra le funzioni di tutela paesaggistica e quelle di disciplina urbanistica, né la rigidità e immodificabilità della disciplina d'uso dei beni paesaggistici, ad opera dell'ordinaria pianificazione urbanistica, stabilita nei relativi provvedimenti di vincolo (ai sensi degli articoli 140, comma 2, e 141 bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio) ovvero in sede di pianificazione paesaggistica (ai sensi degli articoli 135 e 143 del medesimo codice).

Tali disposizioni, pertanto, si pongono in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 9 della Costituzione, in forza del quale la tutela dei beni culturali e del paesaggio costituisce un interesse costituzionale primario e assoluto (tra le tante, Corte cost. n. 367 del 2007), necessariamente sovraordinato e differenziato rispetto all'ordinaria funzione di disciplina dell'uso del territorio.

La tutela del predetto interesse — che l'ordinamento rimette in generale alla “Repubblica”, secondo il disposto dell'art. 9 della Costituzione — può certo essere attuata anche nell'ambito di strumenti di pianificazione territoriale di più ampia portata. La disciplina statale di tutela del paesaggio, mutuando un principio che risale alla legge n. 431 del 1985 (c.d. legge Galasso), prevede, infatti, che la disciplina d'uso dei beni paesaggistici (come definiti dall'art. 134 del Codice) può essere contenuta sia nell'ambito di appositi piani paesaggistici, che nel contesto di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (art. 135, comma 1, del Codice di settore). Tuttavia, i principi fondamentali sottesi al Codice dei beni culturali e del paesaggio (in particolare gli articoli 135, 143 e 145), di stretta derivazione dall'art. 9 della Costituzione, impongono che la disciplina d'uso dei beni paesaggistici sottoposti a tutela — indipendentemente dalla circostanza che sia dettata nell'ambito di un piano paesaggistico ovvero contenuta in un più ampio strumento di pianificazione urbanistico-territoriale — sia frutto di valutazioni tecnico-discrezionali riconducibili all'Amministrazione specificamente preposta alla tutela (nel caso della Regione siciliana, l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana), abbia separata evidenza rispetto alla disciplina delle aree non vincolate e, ciò che più conta, sia intangibile ad opera dell'ordinaria pianificazione urbanistica e dei piani di settore.

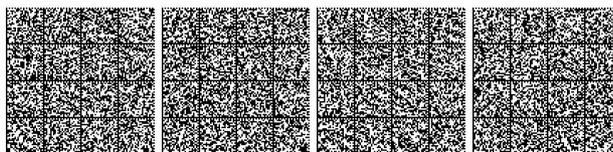
In base al sistema nazionale della tutela del paesaggio, vincolante anche per la Regione siciliana, il piano paesaggistico si pone infatti quale piano direttore generale, sovraordinato a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sia urbanistica, sia settoriale (art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). Esso, pertanto, rappresenta, per così dire, la «Costituzione del territorio», in quanto esprime le scelte di fondo della pianificazione futura del territorio e deve necessariamente porsi in una dimensione temporale di stabilità e di lungo periodo. Conseguentemente, la modifica del predetto piano esige procedure non ordinarie, ma “rinforzate” e aggravate, che consentano, da un lato, una più approfondita e meditata valutazione, dall'altro lato, una più ampia condivisione, acquisita con la partecipazione determinante di una pluralità di attori istituzionali, che trascenda la singola compagine politico-amministrativa regionale che, in un determinato momento politico-istituzionale, è titolare della funzione.

Nell'ambito delle regioni a statuto ordinario, la necessaria differenziazione e prevalenza della pianificazione paesaggistica, rispetto all'ordinaria disciplina d'uso del territorio, è assicurata dal principio della co-pianificazione dei beni paesaggistici tra Stato e Regione, posto dagli articoli 135, 143 e 145 del Codice del paesaggio e del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In questa prospettiva, codesta Corte costituzionale ha affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte cost., n. 182 del 2006; n. 272 del 2009).

Nella Regione siciliana, dotata di potestà legislativa e amministrativa in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, benché il predetto principio di co-pianificazione obbligatoria non possa esprimersi nelle medesime forme previste per le regioni a statuto ordinario, ossia mediante la compartecipazione necessaria dello Stato alle scelte in materia di paesaggio, esso deve ugualmente essere salvaguardato. A tal fine, occorre assicurare che il piano paesaggistico sia elaborato congiuntamente e condiviso integralmente con il competente Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana, il quale, nel contesto regionale, deve assumere una posizione differenziata e autonoma rispetto a quella dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, e deve, conseguentemente, essere messo in condizione di svolgere un effettivo ruolo di presidio dell'interesse alla tutela del paesaggio, corrispondente a quello demandato al Ministero per i beni e le attività culturali nell'ambito delle regioni non dotate di autonomia in materia.

Il piano urbanistico-territoriale regionale deve, inoltre, esaurire tutti i contenuti propri del piano paesaggistico (articoli 135 e 143 del Codice di settore) e deve dare separata evidenza alla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, assicurandone, in ogni caso, la prevalenza rispetto alla pianificazione urbanistica e di settore, nonché l'assoluta immodificabilità con gli ordinari procedimenti di variante urbanistica.



La disciplina contenuta nelle suddette norme, non risulta improntata ai principi sopra illustrati, in quanto non assicura la primarietà dell'interesse alla tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e dei cardini del sistema di tutela delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che costituiscono, come detto, norme fondamentali di grande riforma economico-sociale che si impongono anche alla Regione siciliana.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio ambientale, di matrice comunitaria, del «chi inquina paga», nonché con l'art. 117, comma 2, lett. l) della Cost. che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento penale.

Le suddette disposizioni appaiono, pertanto, costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono dalla competenza statutaria della Regione prevista dall'art. 14, comma 1, lett. b), lett. f) e lett. n) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2., e contrastano con la legislazione emanata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela del paesaggio, e dell'ambiente e dell'ecosistema, e dell'ordinamento penale di cui agli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettera l) e lettera s), della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone pertanto il presente ricorso, affidato ai seguenti motivi di

#### DIRITTO

*1. Illegittimità dell'art. 8, comma 5, della legge regione Sicilia n. 19 del 13 agosto 2020 per contrasto con l'art. 14, comma 1, lett. n) dello statuto speciale, gli articoli 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione all'art. 145, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).*

Come detto, il Codice dei beni culturali e del paesaggio assegna al piano paesaggistico il ruolo di strumento primario di disciplina e tutela del territorio, tanto che il carattere cogente delle sue disposizioni prevale sul contenuto degli altri strumenti di pianificazione eventualmente difformi. Correttamente, in questa prospettiva, l'art. 20, comma 2, della legge regionale prevede che «Le previsioni del PTR prevalgono sulle disposizioni eventualmente difformi o non coerenti contenute nei piani territoriali degli enti locali. In tal caso, questi ultimi, entro novanta giorni dalla data di approvazione del PTR, conformano i propri strumenti pianificatori al PTR mediante atto deliberativo consiliare».

Tale principio è, tuttavia, vanificato dalla disposizione contenuta nel precedente art. 8, comma 5, secondo la quale «Per assicurare la flessibilità del sistema della pianificazione, il piano di ampiezza territoriale minore può contenere esplicite proposte di modifiche al piano di ampiezza territoriale maggiore, qualora sia acquisito l'accordo del relativo ente con le procedure di concertazione previste dalla presente legge».

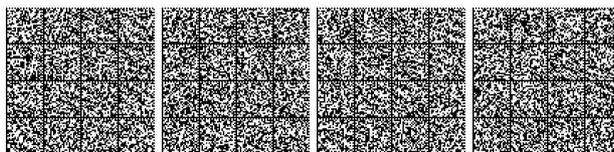
La norma non esclude il piano paesaggistico dai piani «di ampiezza territoriale maggiore» modificabili da quelli di ampiezza minore, con ciò ponendosi in contrasto con il principio di gerarchia dei piani stabilito dall'art. 145, comma 5, del Codice di settore. In tal modo, il PTR, pur prevalendo sugli strumenti di pianificazione urbanistica, assume però carattere «flessibile» ed è esposto a ordinarie procedure di variante, peraltro avviate anche in sede di approvazione di uno strumento sotto ordinato. E ciò senza alcuna distinzione tra le previsioni del PTR che si riferiscono ad ambiti non tutelati e quelle che recano la disciplina d'uso dei beni paesaggistici.

La suddetta disposizione viola, quindi, gli articoli 14 dello statuto speciale, 9, 2° comma e 117, 2° comma, lett. s) della Cost. per contrasto con l'art. 145 del codice di settore.

*2. Illegittimità dell'art. 15, commi 1 e 2, e dell'art 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, lett. f) della legge regione Sicilia n. 19 del 13 agosto 2020 per contrasto con gli articoli 14, comma 1, lett. n), dello statuto speciale, 9, 2° comma, e 117, 2° comma, lett. s) Cost., in relazione agli articoli 135, 143 e 145, comma 3, e 146, comma 6, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).*

Gli articoli 15 e 19, dedicati alla pianificazione territoriale regionale, sovvertono il modello di piano paesaggistico attualmente vigente in Sicilia, elaborato dall'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana e di cui alle Linee guida del piano paesistico territoriale regionale - PTPR approvate con D.A. n. 6080 del 21 maggio 1999.

Nelle predette Linee guida si precisa che la Regione siciliana, nell'individuazione delle modalità di esercizio dell'azione amministrativa derivante dalle attribuzioni ad essa conferite, si è determinata con l'art. 3 della legge regionale n. 80 del 1977, stabilendo che «tutte le attribuzioni di competenza della Regione nella materia dei beni culturali e ambientali sono svolte dall'assessorato Regionale dei Beni culturali e ambientali e della pubblica istruzione, che esercita le funzioni previste dal suddetto decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637».



Con la legge regionale n. 15 del 1991, la Regione siciliana ha confermato la competenza, in materia di tutela paesaggistica, dell'Assessorato regionale per i beni culturali e ambientali e per la pubblica istruzione (art. 5, con specifico riferimento all'individuazione, nelle zone di interesse paesistico, delle aree in cui vietare le modificazioni fino all'approvazione dei piani paesistici), competenze poi attribuite all'attuale Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana ( art. 8, comma 1, lett. *b*), della legge regionale n. 28 del 1962, come successivamente modificato).

Sulla base delle suddette Linee guida sono stati redatti i piani di ambito. Attualmente, su undici piani d'ambito previsti per l'Isola, otto sono vigenti: cinque risultano approvati (tra il 2010 e il 2018) e tre adottati (tra il 2013 e il 2018). Dei restanti piani, due sono in fase di concertazione e uno in fase istruttoria. L'attuale quadro pianificatorio della Regione Siciliana, relativo alla tutela del paesaggio, risulta, pertanto, in gran parte operativo, sperimentato, o in fase finale di definizione.

La disciplina prevista dalla legge regionale in esame, all'art. 15, prevede, invece che:

«1. L'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, in relazione alle competenze istituzionali proprie, di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, anche avvalendosi dei dati del SITR, elabora ed aggiorna il piano territoriale regionale (PTR) di cui al Titolo IV» (comma 1).

Nell'ambito delle funzioni di cui al comma 1, l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente gestisce il PTR. (...) (comma 2).

Il successivo art. 19, — «Contenuti del Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (PTR)» nei commi da 1 a 6, dispone che:

«1. Il Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica, di seguito denominato PTR, costituisce lo strumento di proiezione territoriale delle strategie di sviluppo economico, sociale e culturale di breve, medio e lungo termine con le quali la Regione realizza, orienta, indirizza e coordina la programmazione delle risorse e la pianificazione strategica, di coordinamento territoriale e urbanistica delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni, singoli o associati, nonché la valorizzazione del paesaggio;

2. I contenuti e le procedure del PTR sono definiti da apposite linee guida proposte dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana e approvate con delibera della Giunta regionale entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il PTR, per la sua valenza economica, sociale, culturale, ambientale e paesaggistica, assume il ruolo di quadro di coerenza territoriale finalizzato a definire le invarianti e le condizionanti del territorio regionale che assicurano la piena coerenza con i valori ambientali, paesaggistici e territoriali di tutte le pianificazioni di settore di eguale livello o di livello inferiore;

3. Le Linee guida di cui al comma 2 sono aggiornate periodicamente, con particolare riferimento all'introduzione di norme nazionali o regionali inerenti alle materie di pertinenza del piano;

4. Il PTR assicura la tutela, la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente assumendo la valenza di piano paesaggistico ai sensi dell'art. 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni. Il PTR coordina ed integra ogni altro piano settoriale riguardante l'utilizzo del territorio regionale;

5. Il PTR, in relazione alle prescrizioni di tutela, conservazione e valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente, contiene il quadro generale degli obiettivi di qualità paesaggistica e le misure generali di tutela da perseguire nelle diverse parti del territorio regionale, costituendo questi elementi invarianti o complementari alle scelte di sviluppo territoriale e socio-economico. Il PTR è elaborato su una base informativa prodotta dal SITR che ne costituisce parte integrante in maniera dinamica; il PTR, pertanto, rappresenta il quadro conoscitivo unificato regionale di tutti i processi di pianificazione e governo del territorio.

6. Il PTR contiene:

*a*) gli elementi costitutivi del territorio regionale, con particolare riferimento alle caratteristiche naturali, culturali, paesaggistico - ambientali, geologiche, rurali, antropiche e storico-archeologiche dello stesso, nonché alle specializzazioni, funzioni e ruoli delle Città Metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni, singoli o associati, al fine di assicurarne la migliore sinergia ed efficacia della loro azione;

*b*) il quadro conoscitivo, a scala adeguata, del proprio territorio come risultante delle trasformazioni avvenute e dei programmi in atto;

*c*) i criteri generali e gli indirizzi per la programmazione e la pianificazione territoriale degli enti locali, al fine di garantirne la complessiva coerenza; a tal fine, definisce gli elementi costituenti limiti essenziali di salvaguardia della sostenibilità ambientale dello sviluppo socio-economico del territorio regionale;

*d*) il quadro delle iniziative inerenti alla realizzazione sul territorio regionale delle infrastrutture e delle opere pubbliche di interesse regionale, nazionale e sovranazionale;

*e*) l'individuazione delle zone di preservazione e salvaguardia ambientale;



f) i criteri operativi generali per la tutela e la valorizzazione delle risorse culturali, naturali, paesaggistiche e ambientali, in conformità con le previsioni del piano regionale delle aree protette, dei piani di bacino, e degli altri atti di programmazione e regolamentazione regionale e nazionale in materia di salvaguardia delle risorse idriche, geologiche, idrogeologiche, agricole, forestali, di riduzione dell'inquinamento acustico, elettromagnetico ed atmosferico, di smaltimento dei rifiuti;

g) gli indirizzi generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, ed ai fini della riduzione dell'inquinamento nei centri abitati e nelle zone industriali;

h) i criteri di conservazione, recupero e riqualificazione degli insediamenti esistenti con particolare riferimento ai centri storici;

i) l'individuazione e la regolamentazione degli ambiti che hanno vocazioni specifiche o siano localizzazioni di impianti ad alta tecnologia o che devono essere riqualificati per gravi carenze di urbanizzazione primaria e secondaria, di significativa ampiezza e consistenza territoriale;

l) i criteri e le modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni degli enti locali e per incentivare l'associazionismo tra essi;

m) i criteri di definizione della rete infrastrutturale e delle altre opere di interesse regionale nonché i criteri per la localizzazione e il dimensionamento delle stesse;

n) gli indirizzi finalizzati ad assicurare la compatibilità territoriale degli insediamenti industriali esistenti e il recupero delle aree industriali dismesse;

o) l'individuazione di aree agricole strategiche.

(...».

La disciplina regionale in esame, pertanto, incardina il «Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (PTR)» e la definizione delle relative Linee guida nell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, assegnando un ruolo meramente concertante all'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, che viene addirittura escluso dalla gestione dello stesso piano.

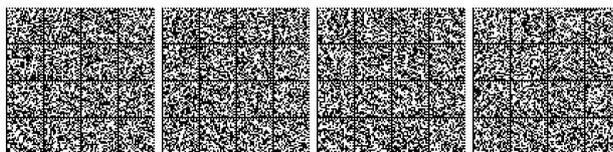
L'attribuzione delle funzioni di elaborazione, aggiornamento e gestione del PTR, che attengono alla materia della tutela del paesaggio e non del governo del territorio, all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, competente in materia di urbanistica e pianificazione ai sensi della citata legge regionale n. 28 del 1962 (art. 8, comma 1, lett. m), risulta in contrasto non solo con il sistema delle attribuzioni degli Assessorati regionali delineato dalla normativa regionale, ma soprattutto — per quanto qui rileva — con il principio della differenziazione delle funzioni di tutela paesaggistica da quelle in materia urbanistico - edilizia, che come detto si radica direttamente nell'art. 9 della Costituzione e trova emersione, a livello di disciplina primaria, nell'espressa enunciazione contenuta all'art. 146, comma 6, del Codice di settore, oltre che nelle previsioni che impongono la copianificazione del paesaggio, sin dalla fase di elaborazione del relativo piano, con l'Amministrazione preposta alla tutela (articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Al fine di evitare che la valutazione urbanistica possa condizionare quella paesaggistica il legislatore nazionale ha imposto una distinzione, già sul piano organizzativo, tra l'ufficio che si occupa della tutela paesaggistica e quello che ha competenza in materia urbanistica. Al riguardo, si precisa che non è sufficiente la sola distinzione di funzioni, ma è necessaria l'attribuzione delle due funzioni a due soggetti diversi, così da assicurare che, contrariamente a quanto emerge dall'impugnata disciplina, l'Amministrazione preposta alla tutela del paesaggio non sia posta in un ruolo meramente ancillare rispetto a quella dotata di competenza urbanistica.

Tale principio è stato puntualizzato anche dal Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 2784 del 2015, ha ritenuto che «La doverosa distinzione organizzativa (...) riflette la distinzione sostanziale tra la funzione di tutela del paesaggio e quella di governo del territorio o urbanistica: è una distinzione che ha base nell'art. 9 della Costituzione (e oggi è confermata dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.) e che è rimarcata dalla costante giurisprudenza specie costituzionale (a muovere da Corte cost., 24 luglio 1972, n. 141 e, ad es., a Corte cost., 23 novembre 2011, n. 309)».

Per quanto riguarda le Linee guida previste dall'art. 19, comma 2, oltre alla evidenziata necessità di assicurare la preminenza del ruolo del competente Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana per ciò che attiene ai profili di disciplina dei beni paesaggistici, si rileva anche l'esigenza che le procedure e i contenuti del PTR siano definiti nel rispetto delle norme e dei principi contenuti nella Parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio (articoli 135, 143 e 145).

Sotto tale profilo, si osserva che l'art. 19 della legge regionale, pur richiamando genericamente, al comma 4, l'art. 135 del Codice di settore, declina poi i contenuti del PTR senza dare specifica evidenza ai contenuti propri della pianificazione paesaggistica, come disciplinati dall'art. 143 del Codice di settore. Inoltre, il comma 5 del medesimo art. 19 della legge regionale assegna al PTR soltanto il compito di dettare «il quadro generale degli obiettivi di qualità



paesaggistica e le misure generali di tutela da perseguire nelle diverse parti del territorio regionale, costituendo questi elementi invariante o complementari alle scelte di sviluppo territoriale e socio-economico». Il Piano regionale non reca, dunque, come dovrebbe, la compiuta disciplina d'uso dei beni paesaggistici, destinata a rimanere immutabile da parte della pianificazione urbanistica, ma si limita a definire solo il quadro generale degli obiettivi di qualità paesaggistica e le misure generali di tutela che, peraltro, non sempre costituiranno le «invarianti» delle scelte di sviluppo territoriale e socio-economico, ma potranno eventualmente assumere carattere meramente «complementare» a tali scelte.

L'alterazione del rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione territoriale emerge, poi, palesemente dalle previsioni del comma 6, lett. *f*), del medesimo art. 19, ove si prevede che il PTR definisce i «criteri operativi», anche qui soltanto «generali», per la tutela e la valorizzazione — tra l'altro — dei beni culturali e del paesaggio, stabilendo espressamente che tali criteri debbano essere fissati «in conformità con le previsioni del piano regionale delle aree protette, dei piani di bacino, e degli altri atti di programmazione e regolamentazione regionale e nazionale in materia di salvaguardia delle risorse idriche, geologiche, idrogeologiche, agricole, forestali, di riduzione dell'inquinamento acustico, elettromagnetico ed atmosferico, di smaltimento dei rifiuti».

Si afferma, quindi, espressamente che il piano paesaggistico è subordinato rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale, ai quali deve conformarsi, in aperto contrasto con il principio fondamentale in materia, posto dall'art. 145, comma 3, del Codice di settore, in base al quale «Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.».

Le impuginate disposizioni violano l'art. 14 dello Statuto speciale e gli articoli 9, 2° comma, e 117, 2° comma, lett. *s*) Cost., per contrasto con gli articoli 135, 143 e 145, comma 3, e 146, comma 6, del codice di settore.

*3. Illegittimità dell'art. 21, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 legge regione Sicilia n. 19 del 13 agosto 2020 per contrasto con gli articoli 14, comma 1°, lett. n), dello statuto speciale, 9, 2° comma, e 117, 2° comma, lett. s) Cost., in relazione agli articoli 135, 140, 2 comma, 143, 145 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).*

L'art. 21 disciplina il procedimento di formazione del Piano territoriale regionale, mediante conferenze di pianificazione (commi 3, 4 e 5), stabilendo anche una durata del piano e il suo aggiornamento (comma 7).

L'iter di approvazione tramite «conferenza di pianificazione», alla quale partecipa un numero larghissimo di soggetti, rende nettamente minoritaria la rappresentatività delle istanze legate ai beni culturali e al paesaggio, in contrasto con il valore primario e assoluto assegnato al paesaggio dall'art. 9 della Costituzione (Corte cost., sentenza n. 367 del 2007).

Le citate disposizioni dell'art. 21 si espongono alle medesime censure di incostituzionalità formulate in relazione agli articoli 15 e 19 della legge in esame con riferimento all'assegnazione delle competenze all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente anziché al competente Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana.

Infatti, nel procedimento di formazione del piano previsto dai commi 1 e 2 dell'articolo in esame, la partecipazione dell'assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana è in funzione di mero concerto con l'assessorato del territorio e dell'ambiente.

La disciplina regionale in esame concentra, infatti, la redazione del Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (PTR) nell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, assegnando un ruolo meramente concertante all'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana.

L'attribuzione delle funzioni di redazione del PTR, che attengono alla materia della tutela del paesaggio e non del governo del territorio, all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, competente in materia di urbanistica e pianificazione, ai sensi della citata legge regionale n. 28 del 1962 (art. 8, comma 1, lett. *m*), risulta in contrasto non solo con il sistema delle attribuzioni degli Assessorati regionali delineato dalla già richiamata normativa regionale, ma soprattutto — per quanto qui rileva — con il principio della differenziazione delle funzioni di tutela paesaggistica da quelle in materia urbanistico - edilizia che, come detto, si radica direttamente nell'art. 9 della Costituzione e trova emersione, a livello di disciplina primaria, nell'espressa enunciazione contenuta all'art. 146, comma 6, del Codice di settore, oltre che nelle previsioni che impongono la co-pianificazione del paesaggio, sin dalla fase di elaborazione del relativo piano, con l'Amministrazione preposta alla tutela (articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio).



Il comma 7, inoltre, fissa in dieci anni la durata del PTR, disponendone l'aggiornamento ogni cinque anni o anche in qualsiasi momento prima di tale termine, su istanza dei comuni o altri enti pubblici interessati o soggetti privati rappresentativi di interessi collettivi o diffusi, anche ai sensi delle risultanze del documento di programmazione economico-finanziaria regionale (DEF).

La fissazione di una durata decennale del PTR appare illegittima, in quanto non trova fondamento in analogha previsione del Codice, né nel sistema dei vincoli paesaggistici i quali, a differenza dei vincoli urbanistici, sono permanenti e non sono neppure sottoponibili a revoca o revisione da parte del Piano (art. 140, comma 2, del Codice di settore).

Anche in questo caso, il disegno sotteso alla legge regionale censurata risulta quello di assorbire la disciplina di tutela del paesaggio in quella urbanistica, fissandone nel PTR solo i tratti generali, peraltro da sottoporre a revisione con cadenza periodica. Viene meno, quindi, il ruolo centrale di «Costituzione del paesaggio» proprio del piano paesaggistico, di cui sopra si è detto, in quanto non viene assicurata la stabilità del regime di tutela dei beni paesaggistici, affermandosi anzi l'opposto principio dell'obbligatoria revisione di tale regime a scadenze prestabilite.

Inoltre, ulteriore profilo di criticità è rappresentato dalla mancanza, nella legge in esame, di una disciplina transitoria che affronti il rapporto e l'eventuale passaggio tra il sistema attuale a quello previsto con il PTR. Infatti, tra le abrogazioni non sono citati i piani attuali e le misure di salvaguardia sono menzionate solo a proposito dei piani urbanistici comunali (art. 54, comma 6).

La volontà della Regione di superare la normativa vigente non sembra infatti assicurare la tutela degli attuali piani paesaggistici. Emerge in particolare la questione dei beni paesaggistici individuati e delimitati a seguito della redazione dei piani stessi, ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. c), (nella versione non più vigente) che consentiva di tutelare immobili ed aree direttamente con il piano.

Al riguardo, interessa evidenziare che i beni paesaggistici già vincolati a opera dei piani paesaggistici adottati sulla base della previgente disciplina di cui alla predetta lettera c), una volta individuati, sono qualificati ai sensi di legge come beni paesaggistici e rimangono pertanto integralmente soggetti al regime di tutela. Tali beni rientrano ormai a pieno titolo tra i beni paesaggistici, e non possono essere ignorati dalla successiva attività di pianificazione, che di essi deve, necessariamente, tenere conto.

La suddetta disciplina è quindi illegittima perché contrasta con gli articoli agli articoli 135, 140, 2° comma, 143, 145 e 146 del codice di settore in violazione dell'art. 14 dello Statuto speciale e degli articoli 9, secondo comma, e 117, 2 comma, lett. s) Cost.

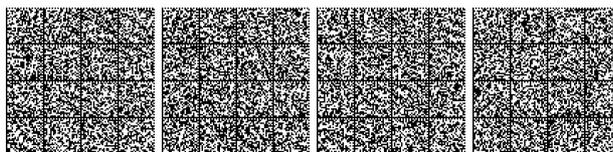
*4. Illegittimità degli articoli 22, 25 e 26, comma, 4, lett. f) della legge regione Sicilia n. 19 del 13 agosto 2020 per contrasto con gli articoli 14, 1° comma, lett. n) dello statuto speciale, 9, 2° comma, e 117, 2° comma, lett. s) Cost. in relazione agli articoli 135, 136, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).*

Gli articoli 22 e 25, nel disciplinare i «Contenuti del piano territoriale consortile (PTC) e del piano della Città metropolitana (PCM)» (art. 22) e i «Contenuti del piano urbanistico comunale (PUG)» (art. 25), assegnano ai predetti strumenti anche il compito di dettare «disposizioni volte ad assicurare la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali presenti sul territorio» (art. 22, comma 2, lett. d) e di annoverare «i beni paesaggistici, ambientali, culturali e storico-architettonici da sottoporre a tutela e ne specifica il relativo regime normativo compatibile con la tutela di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, anche nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico e nei manufatti sottoposti a vincolo storico-artistico» (art. 25, comma 3, lett. l).

Coerentemente con tali disposizioni, il successivo art. 26, recante il «Procedimento di formazione ed approvazione del PUG e delle relative varianti», stabilisce, al comma 4, che «Entro il termine di novanta giorni dall'avvio del procedimento, il comune, tenendo conto dell'atto di indirizzo dell'amministrazione e dei contributi eventualmente pervenuti, elabora un documento preliminare del PUG che: (...) f) descrive le risorse territoriali e naturali e identifica i beni culturali e paesaggistici da considerare quali invariati e determinanti per le scelte di sviluppo».

Il disegno del legislatore regionale è, quindi, quello di definire nel PTR solo i tratti essenziali della disciplina d'uso dei beni paesaggistici, che risulta compiutamente definita soltanto in sede di pianificazione urbanistica.

Al riguardo, si osserva che, se è indubbio che gli strumenti di pianificazione urbanistica possono incrementare il livello della tutela dei valori testimoniali del territorio rispetto a quanto già previsto mediante gli ordinari strumenti di tutela del paesaggio, è parimenti indiscutibile che non è consentito demandare alla pianificazione urbanistica comunale la definizione in concreto della disciplina d'uso dei beni paesaggistici, atteso che la predetta funzione deve essere svolta dal piano paesaggistico, al quale deve essere attribuita una posizione sovraordinata e preminente rispetto agli strumenti urbanistici comunali.



Le suddette disposizioni violano, quindi, gli articoli 14 dello statuto speciale e 117, 2° comma, lett. s) della Cost. per contrasto con gli articoli 135, 136, 143 e 145 del codice di settore.

5. *Illegittimità dell'art. 27 della legge regione Sicilia n. 19 del 13 agosto 2020 per contrasto con gli articoli 14, 1° comma, lett. n) dello statuto speciale, 9, 2° comma, e 117, 2° comma, lett. s) Cost. in relazione agli articoli 134, 135, 136, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).*

L'art. 27 concerne la disciplina del patrimonio culturale dei beni isolati, i quali — ancora una volta — sono individuati esclusivamente nel piano urbanistico generale (PUG), anche con riferimento agli interventi e alla destinazione d'uso.

Al riguardo, si deve rilevare che, pur disciplinando manufatti «di particolare valenza ed interesse storico-architettonico, tipologico ed etno-antropologico», che possono quindi rivestire interesse culturale e anche ricadere in aree di interesse paesaggistico, la norma impugnata non contiene una disciplina di raccordo con il Codice di settore, e non fa espressamente salvo il regime di tutela dei beni vincolati, ai sensi degli articoli 134, 135, 136, 143 e 145 del predetto codice, nonché, con riferimento ai beni paesaggistici, e non ammette gli interventi soltanto nei casi e limiti previsti dal piano paesaggistico.

Le suddette disposizioni violano, quindi, gli articoli 14 dello statuto speciale e 117, 2° comma, lett. s) della Cost. per contrasto con gli articoli 134, 135, 136, 143 e 145 del codice di settore.

6. *Illegittimità dell'art. 36 della legge regione Sicilia n. 19 del 13 agosto 2020 per contrasto con gli articoli 14, 1° comma, lett. b) e lett. f) dello statuto speciale, 9, 2° comma, e 117, 1° e 2° comma, lett. l) e lett. s) Cost., in relazione agli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001; agli articoli 3-ter, 242, 242-bis e 244 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»; all'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE); all'art. 1 della direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004.*

L'art. 36 dell'impugnata legge regionale, nel disciplinare gli «Interventi di compensazione urbanistica a tutela dell'ambiente», al comma 3, stabilisce che «Nell'ipotesi di delocalizzazione o riqualificazione di siti produttivi dismessi o di manufatti in degrado o incongrui, in quanto suscettibili, per impatto visivo, per dimensioni planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, di snaturare o di alterare in modo permanente la caratteristica di un luogo, della sua identità storica, culturale o paesaggistica, la compensazione si connota come paesaggistico - ambientale e consiste nell'attribuzione premiale di diritti edificatori ai proprietari interessati. L'attribuzione di tali diritti edificatori può essere finalizzata al recupero dei costi di bonifica dei siti industriali dismessi per la fornitura di servizi eco sistemici nelle zone rurali del territorio comunale.»

Tale disposizione consente di attribuire premi volumetrici per la delocalizzazione di manufatti incongrui rispetto al contesto paesaggistico e anche per il recupero dei costi di bonifica dei siti industriali dismessi, senza limitare i suddetti benefici al solo caso di delocalizzazione di opere legittimamente realizzate e senza tenere conto della circostanza che, in base ai principi europei e nazionali, i costi di bonifica devono seguire la regola fondamentale del c.d. «chi inquina paga», e non possono essere quindi addossati alla collettività mediante l'attribuzione di volumetrie edilizie premiali.

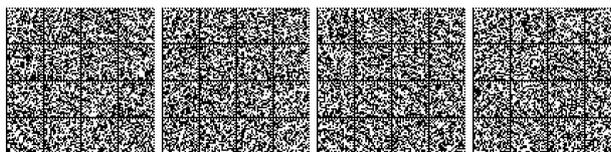
Per quanto attiene alla delocalizzazione di volumi «incongrui», si osserva che, con l'incentivazione di un premio volumetrico, la norma consente una forma surrettizia di condono edilizio.

La norma regionale non limita il proprio ambito applicativo ai soli volumi legittimamente realizzati, sicché il carattere «incongruo» dei predetti volumi può facilmente dipendere dall'abusiva realizzazione delle opere.

Risultano, pertanto, violati l'art. 14, 1° comma, lett. f) dello statuto speciale e l'art. 117, 2° comma, lett. l).

Infatti, i casi e i limiti della sanatoria delle opere abusive sono stabiliti dalla legge statale (articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, oltre alle norme eccezionali di condono edilizio emanate in passato) e si impongono anche alle regioni a statuto speciale. Nel caso di specie, l'introduzione di una surrettizia forma di condono edilizio eccede la competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto, con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Al riguardo codesta Corte costituzionale, proprio con riferimento alla Regione Siciliana, ha affermato che il principio dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del testo unico dell'edilizia, che costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (da ultimo, sentenza n. 107 del 2017), è «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 101 del 2013). Tale istituto si distingue dal condono edilizio, in quanto «fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali», laddove il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso,



a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia» (sentenza n. 50 del 2017). Anche a prescindere da tali classificazioni, occorre ricordare che, sebbene questa Corte abbia riconosciuto che la disciplina dell'accertamento di conformità attiene al governo del territorio, ha comunque precisato che spetta al legislatore statale la scelta sull'an, sul quando e sul *quantum* della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni (sentenza n. 233 del 2015). Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, si è puntualizzato che esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma», come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (sentenza n. 196 del 2004).» (Corte cost. n. 232 del 2017).

Sotto altro profilo, la disposizione censurata, nella parte in cui rimette in capo alla collettività i costi di bonifica di siti industriali dismessi — in deroga, come innanzi detto, al principio fondamentale del c.d. «chi inquina paga» — si pone in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale e con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, con riferimento all'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale espressamente prevede che la politica dell'Unione in materia ambientale è fondata, fra l'altro sul principio «chi inquina paga», nonché con riguardo all'art. 1 della direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e al considerando n. 18 della stessa, alla cui stregua «Secondo il principio «chi inquina paga», l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Quando l'autorità competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. È inoltre opportuno che gli operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della valutazione della minaccia imminente di tale danno».

Inoltre, la disposizione in esame si pone, altresì, in contrasto con l'art. 14, lett. b) dello statuto speciale, e con l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, in riferimento agli articoli 3-ter, 242, 242-bis e 244 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», dai quali emerge come la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali (oltreché del patrimonio culturale) deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private mediante una adeguata azione che sia informata, fra l'altro al principio del «chi inquina paga». Nel dettaglio, con riferimento agli interventi di bonifica di siti inquinati, i citati articoli 242, 242-bis e 244 del decreto legislativo n. 152 del 2006, precisano che gli stessi gravano sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia oggettivamente imputabile l'inquinamento in quanto lo abbia causalmente determinato.

Al riguardo, occorre ricordare che la soggezione anche della Regione Siciliana al principio «chi inquina paga» è stata affermata da codesta Corte costituzionale (sentenza n. 93 del 2017) e che, più in generale, non è dubbio che le disposizioni adottate dallo Stato nella materia di competenza esclusiva «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» debbano essere qualificate quali norme di riforma economico-sociale, capaci di imporsi, come tali, anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 198 del 2018). Ciò in quanto la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «costituisce «un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010), anche ove si tratti (...) di competenze esclusive» (Corte cost. n. 232 del 2017).

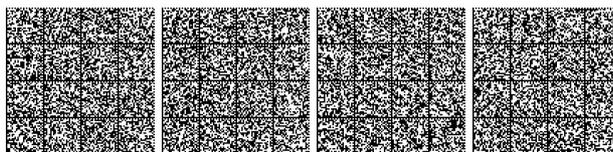
*7. Illegittimità dell'art. 37, commi 3, 4, 5 e 6 lett. c) e lett. d), 7, 8 e 9 della legge regione Sicilia n. 19 del 13 agosto 2020 per contrasto con gli articoli 14, 1° comma, lett. f) ed n) dello Statuto speciale, 9, 2° comma, e 117, 2° comma, lett. l) e lett. s) Cost., in relazione agli articoli 134, 135, 136, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio); agli articoli 36 e 37 del testo unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.*

L'art. 37 contiene disposizioni di tutela e pianificazione del territorio rurale e di tutela dei boschi e delle foreste.

In particolare, il comma 3 subordina la realizzazione di tutti gli interventi edilizi nel territorio rurale al rispetto delle «specifiche norme di tutela del paesaggio rurale indicate da apposite linee guida approvate con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di concerto con l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea».

Al riguardo, si rileva che la disciplina di tutela del paesaggio rurale di riferimento deve essere quella del piano paesaggistico, al quale la norma dovrebbe rinviare. Al fine di assicurare la tutela del paesaggio rurale nelle more dell'approvazione del piano, si ritiene legittimo il rinvio alle linee guida, da recepirsi poi nel predetto strumento, che dovrebbero però essere elaborate dall'Assessorato competente in materia di tutela del paesaggio.

Il comma 4 prevede poi che «Nelle more dell'approvazione del decreto di cui al comma 3, sugli immobili ricadenti all'interno del territorio rurale di cui al comma 2, sono consentiti esclusivamente gli interventi di recupero e riqualificazione delle volumetrie esistenti, che risultino catastate alla data di entrata in vigore della presente legge, e gli ampliamenti per l'insediamento di attività agrituristiche di cui al comma 5. È altresì consentito, previa



autorizzazione delle amministrazioni competenti, il mutamento della destinazione d'uso di fabbricati realizzati con regolare titolo abilitativo, ancorché non ultimati, a destinazione ricettivo-alberghiera e di ristorazione e per l'insediamento delle attività di *bed and breakfast*, agriturismo ed annesse attività di ristorazione ove sia verificata la compatibilità ambientale della nuova destinazione ed il rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie nonché di sicurezza.».

La disposizione consente; quindi, il recupero e la riqualificazione delle volumetrie «catastate», indipendentemente dal fatto che tali volumetrie siano state legittimamente realizzate ovvero siano abusive. Il cambio di destinazione d'uso — questo sì limitato ai soli manufatti legittimamente realizzati — è poi consentito senza attendere né la pianificazione paesaggistica, e neppure le linee guida di cui al comma 3, ossia al di fuori di qualsiasi disegno pianificatorio, e ciò anche in ambiti sottoposti a tutela.

Il comma 6 prevede che il PUG individua e classifica con adeguate perimetrazioni il territorio rurale, articolandolo in zone, per ognuna delle quali sono stabiliti parametri limitativi, senza alcun richiamo espresso al necessario rispetto della normativa di tutela del paesaggio rurale. Tra le zone individuate, sono previste «zone di produzione intensiva con l'uso di serre e tecnologie meccaniche avanzate, anche sedi di impianti di energia alternativa, con obbligo di smaltimento alla fine del ciclo produttivo» (lett. *c*) e «zone per aziende artigianali/industriali, anche connesse alle attività agricole, di lavorazione e/o conservazione e/o trasformazione dei prodotti agricoli» (lett. *d*). L'individuazione e classificazione, nell'ambito del territorio rurale, delle predette categorie *c*) e *d*) porterebbe di fatto a un notevole incremento delle potenzialità edilizie e del consumo di suolo in zone agricole, in potenziale contrasto con gli obiettivi generali della «tutela del paesaggio rurale», perseguiti dall'art. 37 in esame, e del «contenimento del consumo di suolo» (art. 34).

I commi 5, 7, 8 e 9 consentono rilevanti trasformazioni degli edifici rurali.

In particolare, il comma 5 prevede incrementi volumetrici, del dieci per cento, in favore delle attività agrituristiche. Il comma 7 pone limiti agli interventi di recupero di edifici esistenti; tuttavia, nel caso di recupero di edifici con originaria funzione abitativa, per i quali è generalmente esclusa la possibilità di ampliamento volumetrico se la cubatura esistente già supera quella consentita dal PUG, si prevede che la clausola può tener conto di un incremento volumetrico, del trenta per cento, in caso di utilizzazione agrituristica, con obbligo di trascrizione decennale nella conservatoria dei registri immobiliari (*cf.* lett. *b*). Il comma 8 prevede che siano consentite attività di ristorazione e intrattenimento in tutti gli edifici esistenti, previo intervento di restauro, ri-funzionalizzazione e ristrutturazione edilizia nonché l'uso stagionale o periodico dei manufatti abitativi, anche per attività di ristorazione e intrattenimento. Il comma 9 stabilisce che, per le finalità stabilite dal comma 8, «i fabbricati esistenti possono essere ampliati fino ad un massimo del trenta per cento della cubatura esistente».

Con tali previsioni, sostanzialmente, il Legislatore regionale consente un considerevole e indiscriminato incremento di cubatura (dieci o trenta per cento), in contrasto con gli obiettivi generali della «tutela del paesaggio rurale» e del «contenimento del consumo di suolo», determinando il superamento *ex lege* delle previsioni della pianificazione paesaggistica. Si permette inoltre la trasformazione indiscriminata degli edifici rurali per attività di ristorazione e intrattenimento.

Le suddette previsioni appaiono irragionevoli, oltre che lesive dei principi fondamentali in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Invero, gli incrementi volumetrici e i cambi di destinazione d'uso sono consentiti in modo indiscriminato, anche su immobili soggetti a tutela, quali beni culturali o paesaggistici, senza essere valutati nel quadro necessario della pianificazione paesaggistica, in violazione degli articoli 134, 135, 136, 143 e 145 del codice di settore, i quali, come si è detto, rilevano come norme di grande riforma economico-sociale.

Tale disciplina si pone, quindi in contrasto con l'art. 14 dello Statuto di autonomia, e con l'art. 117, 2 comma, lett. *s*) cost.

Inoltre, l'incremento volumetrico è previsto a regime, rispetto alla cubatura «esistente», senza richiedere che i volumi esistenti siano stati legittimamente realizzati e senza stabilire neppure a quale data debba riferirsi tale esistenza, con la conseguenza che, in astratto, il predetto incremento sarebbe spendibile in ogni tempo e, ciò che è peggio, applicabile più volte sullo stesso immobile.

Sotto questo profilo, oltre alla violazione dei parametri sopra richiamati, emerge anche il contrasto con il principio — posto dagli articoli 36 e 37 del testo unico dell'edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 — che stabilisce esattamente casi e termini per la sanatoria delle opere realizzate senza titolo, atteso che, con le norme censurate, la Regione legittima sostanzialmente anche volumi edilizi potenzialmente abusivi, consentendone persino l'incremento. I principi di cui ai predetti articoli 36 e 37 si impongono, come detto, anche alla Regione Siciliana, alla quale è comunque preclusa l'individuazione di ipotesi di sanatoria non previste dalla disciplina statale (Corte cost. n. 232 del 2017, cit.). Emerge, pertanto, la violazione dell'art. 14, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.



*P. Q. M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni:*

*Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 8, comma 5; 15, commi 1 e 2; 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, lett. f); 21, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 22; 25; 26, comma, 4, lett. f); 27; 36; 37, commi 3, 4, 5 e 6 lett. c) e lett. d), 7, 8 e 9, della legge Regione Siciliana del 13 agosto 2020, n. 19, pubblicata nel BUR n. 44 del 21 agosto 2020, recante «Norme per il governo del territorio» per violazione degli articoli 9, 117, primo e secondo comma, lett. l) e lett. s) Cost., dell'art. 14, comma 1, lett. b, lett. f) e lett. n) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in relazione agli articoli 134, 135, 136, 140, 143, 145, 146 decreto legislativo n. 42/2004 (codice dei beni culturali); 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001; 3-ter, 242, 242-bis, 244 del decreto legislativo n. 152/2006; 191, paragrafo 2 del TFUE; 1 della direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004.*

Si producono:

1) copia della legge regionale impugnata;

2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 18 ottobre 2020, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 19 ottobre 2020

*Gli Avvocati di Stato: GUIDA - SPINA*

20C00275

**N. 160**

*Ordinanza del 4 maggio 2020 del Tribunale di Verona  
sull'istanza proposta da M. E., C. F. e C. C.*

**Spese di giustizia - Nomina dei consulenti tecnici d'ufficio e dei periti nei giudizi di responsabilità sanitaria - Incarichi collegiali - Determinazione del compenso globale - Esclusione dell'aumento del 40 per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio previsto dall'art. 53 del d.P.R. n. 115 del 2002.**

– Legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), art. 15, ultimo comma.

#### TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI VERONA

Il Giudice Massimo Vaccari ha emesso la seguente ordinanza nella causa tra E. M., F. e C. C. rappresentati e difesi dall'avv. Romano Angelo del foro di Cosenza;

Contro Azienda ospedaliera integrata di Verona rappresentata e difesa dall'avv. Alessioli Fabrizio del foro di Verona.

*Oggetto e iter del giudizio.*

Con atto di citazione notificato in data 11 luglio 2018 E. M., F. e C. C., in qualità di figli ed eredi di A. C., hanno convenuto in giudizio davanti a questo Tribunale l'Azienda ospedaliera universitaria integrata di Verona per sentirla condannare al risarcimento dei danni che hanno assunto di aver subito a seguito del decesso del loro padre, A. C. avvenuto il 28 settembre 2015, che, a loro dire, era stato determinato, perlomeno in via concausale, da una infezione sviluppatasi, in ambiente ospedaliero, dopo che egli era stato sottoposto, in data 17 agosto 2015, ad un intervento neurochirurgico di asportazione della metastasi cerebellare presso il reparto di Neurochirurgia della succitata azienda.



In data 3 ottobre 2019 questo giudice ha conferito incarico di c.t.u. ad uno specialista in medicina legale e, a seguito della segnalazione da parte di questi della sua necessità di avvalersi di uno specialista infettivologo per poter rispondere ai quesiti postigli, in data 5 novembre 2019 è stato conferito incarico ad uno esperto in tale disciplina.

In data 21 gennaio 2020 i c.t.u. nominati, espletato l'incarico, hanno depositato la relazione redatta congiuntamente e due distinte istanze di liquidazione dei loro compensi, che questo giudice deve valutare.

#### *Rilevanza e non manifesta infondatezza della questione*

Entrambe le suddette istanze di liquidazione postulano l'applicazione, quale criterio di liquidazione, di quello a vacazione, in conformità all'insegnamento della suprema Corte che ha affermato che l'onorario in misura fissa, previsto per la c.t.u. medica dall'art. 20 del decreto ministeriale 30 maggio 2002, è applicabile esclusivamente agli accertamenti aventi ad oggetto lo stato di salute della persona, mentre «ove la consulenza abbia avuto ad oggetto la verifica della correttezza, secondo le regole della scienza medica, dell'operazione chirurgica cui è stata sottoposta una delle parti, tale indagine ha una sua propria specificità, per cui in tal caso, mancando un'apposita previsione in tabella, il giudice può legittimamente fare ricorso al criterio fondato sulle vacanze» (Cass. 25 novembre 2011, n. 24992).

Viene però in rilievo nel caso di specie anche il disposto dell'art. 15, ultimo comma, della legge 8 marzo 2017, n. 24, entrata in vigore il 1° aprile di quell'anno, a mente del quale: «Nei casi di cui al comma 1, l'incarico è conferito al collegio e, nella determinazione del compenso globale, non si applica l'aumento del 40 per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio previsto dall'art. 53 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115».

Orbene, l'applicazione di tale norma al caso di specie comporterebbe che, a fronte di una richiesta di un compenso di euro 2.418,93 da parte di ciascuno dei due c.t.u., si dovrebbe riconoscere loro un compenso globale pari, al massimo, ad euro 2.418,93 (spese a parte).

È evidente infatti che la previsione sopra citata vieta in maniera drastica l'aumento, nella misura del quaranta per cento, del compenso spettante al singola, per ciascuno degli altri componenti del collegio, che è invece previsto, dall'art. 53 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, per la quasi totalità degli incarichi collegiali.

La norma in esame deroga quindi in maniera vistosa a quest'ultimo criterio che non solo prevede, in caso di perizia collegiale, un aumento della misura del compenso ma ne correla l'entità al numero dei componenti del collegio e la cui applicazione al caso di specie comporterebbe il riconoscimento ai ctu istanti della somma di euro 3.113,50. maggiore rispetto a quella sopra indicata.

Ebbene, tale difformità tra le due discipline risulta irragionevole, e viola pertanto l'art. 3 Cost., poiché non vi è nessun motivo per retribuire l'attività dei componenti di un collegio peritale in torna di responsabilità sanitaria in misura inferiore rispetto alle attività di collegi composti da esperti di discipline diverse da quella medica o a quelle, che parimenti richiedono differenti competenze mediche ma che si svolgono in altre tipologie di controversie (si pensi ad esempio ad una c.t.u. in tema di responsabilità da sinistro stradale o da fatto illecito che richieda il coinvolgimento di uno o più specialisti, oltre al medico legale).

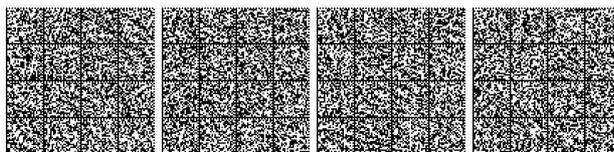
A ben vedere un simile regime sottende una valutazione di minor difficoltà delle c.t.u. in tema di responsabilità sanitaria, che non solo è discriminatoria, perché generalizzata, ma è anche infondata poiché spesso questo tipo di indagini presentano un discreto grado di difficoltà e richiedono un particolare impegno.

La scelta compiuta dal legislatore con la norma in esame risulta irrazionale anche se la si confronta con quella che è stata effettuata nel fissare i criteri di quantificazione del compenso per gli incarichi di c.t.u. collegiali alle quali partecipino medici veterinari, farmacisti o infermieri.

Infatti quando la c.t.u. coinvolge una pluralità di esperti in una di quelle discipline (veterinaria, farmacia o scienze infermieristiche) occorre far riferimento all'art. 2, comma 5, del decreto del Ministero della salute 19 luglio 2016, n. 165 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolamentate, ai sensi dell'art. 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Medici veterinari, farmacisti, psicologi, infermieri, ostetriche e tecnici sanitari di radiologia medica) il quale prevede che:

«Nel caso di incarico collegiale il compenso è unico, ma l'organo giurisdizionale può aumentarlo fino al doppio».

In questa previsione il legislatore non ha ribadito il criterio di proporzionalità tra numero dei componenti del collegio peritale ed entità del compenso, fissato nell'art. 53 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, ma ha riconosciuto al giudice la possibilità di liquidare un onorario maggiore di quello riconoscibile al singolo c.t.u., sul presupposto che la perizia collegiale giustifichi di per sé un incremento dell'onorario.



Orbene, a giustificare la difformità della disciplina dell'art. 2, comma 5, decreto del Ministero della salute 19 luglio 2016, n. 165 con quella che viene in rilievo nel caso di specie non potrebbe valere la considerazione per cui le c.t.u. menzionate nella prima richiedono competenze specialistiche diverse da quella medica poiché si tratterebbe di un criterio arbitrario e discriminatorio.

Anche in questa prospettiva quindi la scelta sottostante alla previsione in esame appare irragionevole.

Un ulteriore e distinto profilo di irrazionalità, e quindi di contrasto con l'art. 3 Cost. è poi desumibile dalle conseguenze che tale intervento normativo ha determinato.

Esso ha infatti realizzato di fatto una riduzione del compenso per i c.t.u., in un contesto in cui i criteri di computo erano già inadeguati, per difetto, all'impegno richiesto per le prestazioni di perizia o di interpretariato.

Vengono allora qui in rilievo i principi già affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza 8 luglio 2015, n. 192, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 106-bis del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), come introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002. Anche in questo caso siamo di fronte ad un intervento del legislatore, analogo a quello censurato nella suddetta occasione dalla Corte, che ha comportato di fatto una riduzione dei compensi dei c.t.u. che svolgano incarichi collegiali nelle cause di responsabilità sanitaria, nonostante non si sia ancora provveduto all'adeguamento dei compensi degli ausiliari del giudice, previsto dall'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

L'inerzia amministrativa, già stigmatizzata allora dalla Corte, è proseguita fino ad oggi cosicché deve ritenersi viepiù attuale e valido il giudizio allora espresso dal giudice delle leggi, secondo il quale: «la base tariffaria sulla quale calcolare i compensi risulta ormai seriamente sproporzionata per difetto, anche a voler considerare, come richiede l'art. 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, che la misura degli onorari in esame, rapportata alle vigenti tariffe professionali, dev'essere temperata (e quindi ridotta) in relazione alla natura pubblicistica della prestazione richiesta (riduzione già attuata nella fissazione dei valori di partenza).»

Se quindi la suddetta premessa è applicabile al caso di specie ad esso è estensibile anche la conseguenza che da essa la Corte aveva tratto in quella occasione: «tale mancata attuazione in sede amministrativa, del vincolo di adeguamento previsto dalla fonte primaria (costituiva un dato caratterizzante della materia che si apprestava ad incidere: e il non averne tenuto conto, nel momento in cui veniva deciso un significativo intervento di riduzione, induce a concludere, nella prospettiva segnata dall'art. 3 Cost., che la scelta legislativa abbia superato il limite della manifesta irragionevolezza.

Anche la disciplina sopra illustrata poi può determinare le medesime le ricadute «di sistema» di quella esaminata allora poiché anch'essa «nelle condizioni descritte, può favorire, per un verso, applicazioni strumentali o addirittura illegittime delle norme, a fini di adeguamento de facto dei compensi (ad esempio mediante un'indebita proliferazione degli incarichi o un pregiudiziale orientamento verso valori tariffari massimi), e, per l'altro, comportare un allontanamento, dal circuito dei consulenti d'ufficio, dei soggetti dotati delle migliori professionalità».

*P.Q.M.*

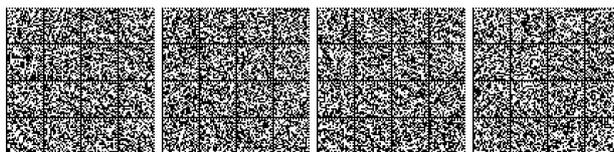
*Dichiara rilevante e non manifesta infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, ultimo comma, della legge 8 marzo 2017, n. 24 per contrasto con l'art. 3 Cost.;*

*ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite e ai c.t.u. e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*dispone la sospensione del procedimento di liquidazione del compenso ai c.t.u. nominati e ordina alla cancelleria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Verona, 4 maggio 2020

*Il Giudice: VACCARI*



## N. 161

*Ordinanza del 18 maggio 2020 della Corte d'appello di Bari nel  
procedimento penale a carico di R G I e altri*

**Edilizia - Reati edilizi - Lottizzazione abusiva - Confisca (c.d. confisca urbanistica) - Denunciata introduzione di una disciplina che non consente l'applicazione in via principale di una sanzione meno grave per casi di lieve responsabilità colposa dei singoli soggetti nell'alveo del reato di lottizzazione.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), art. 44, comma 2.

## CORTE DI APPELLO DI BARI

## II SEZIONE PENALE

La Corte, composta dai magistrati

dott.ssa Maria Iacovone - Presidente;

dott. Gabriele Protomastro - Consigliere;

dott. Lorenzo Gadaleta - Consigliere rel.;

letti gli atti del procedimento penale a carico di R G appellanti (v. elenco allegato), procede alla lettura della seguente ordinanza:

## PREMESSA

In primo grado vi è stata citazione a giudizio in relazione alla seguente imputazione:

Tutti imputati del reato di cui all'art. 110 c.p. e art. 44 lett. A), B) e C) in relazione all'art. 30 comma 1, 1<sup>^</sup> ipotesi, perché, nelle rispettive qualità sopra indicate, in concorso tra loro, realizzavano una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale comportante profonda alterazione del carico urbanistico ed, in particolare, realizzavano la lottizzazione oggetto del Piano di Lottizzazione approvato con Deliberazione del Commissario Prefettizio n. 78 del 31 ottobre 2000 [NT.A. approvate definitivamente con delibera straordinaria d'urgenza del Consiglio comunale n. 31 del 12 giugno 2006] della maglia D.1.1 di G “ ”, destinata ad attività artigianale di servizio,

A) in violazione degli strumenti urbanistici vigenti, in quanto:

a. in contrasto con le prescrizioni delle NTA di P.R.G.C. che prevedevano che nella zona D1 - 1 gli interventi edilizi sono subordinati alla approvazione di uno strumento urbanistico esteso all'intera maglia di P.R.G.C. (art. 39 delle NTA), in quanto il Piano veniva

i. redatto senza la partecipazione delle FF.SS. proprietaria di una parte della maglia e

ii. realizzato in maniera diversa da quanto approvato ossia senza avere la possibilità di realizzare 13 lotti di cui 3 di completamento di una “stecca edilizia” già realizzata (lotti A 127 - 128 - 129), e in toto una “serie completa” di 10 lotti ( lotti A 130 - 131 - 132 - 133 - 134 - 135 - 136 - 137 - 139 - 139) la cui area costituisce in parte piazzale delle RFI, in uso a società privata come nodo di scambio, e pertinenza del “terzo” binario ferroviario, con conseguente mancata realizzazione di parte degli standard residenziali e produttivi previsti ai sensi del D.M 1444/1968 in quella zona;

b. in contrasto con la previsione di cui al D.P.R. n. 753/1980, in quanto in violazione della distanza di sicurezza dalla linea ferroviaria, per essere:

i. numerosi lotti realizzati e/o da realizzare a ridosso del cosiddetto “terzo binario” ovvero ad una distanza pari a 20 mt circa contro i 30 mt. previsti,

ii. le opere esterne [marciapiedi, muretti di confini di proprietà, cancellate ed accessi] realizzate/da realizzare ad una distanza dalla linea ferroviaria “dorsale adriatica” inferiore ai 30 mt previsti;



c. in contrasto con la prescrizione di cui all'art. 51 della L.R. n. 56/80 [che per le destinazioni artigianali esterne alle zone omogenee A. B. C. prevede la presenza di residenze nella misura di una unità abitativa per lotto con superficie utile comunque non superiore al 20% di quella destinata alle attività produttive], in quanto venivano approvati i lotti con una superficie residenziale maggiore al 20% della superficie artigianale; in particolare la superficie residenziale da progetto era pari a mq. 99 per la tipologia A (tipologia assorbente quasi tutta la maglia ovvero 129 su 132) e quindi superiore ai mq. 65,6, ovvero il 20% della superficie artigianale da progetto pari a mq. 328;

d. in contrasto con la legge 122 del 24 marzo 1989 (legge Tonioli), che prevede che “nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse, debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni dieci metri cubi di costruzione”, in quanto venivano realizzati lotti non in grado di garantire lo standard minimo di parcheggio privato definito per legge; in particolare a fronte di una cubatura dei lotti oscillante tra i 1.263 mq e i 1.288 mq ciascuno [per i quali si sarebbe dovuto asservire una superficie pari a mq. 126/128] venivano asservite per tale destinazione superfici pari a 67,50 mq (lotti B1, A109, A110); ovvero a 57,12 mq (lotto C1); ovvero a 73,43 mq (lotto A69); ovvero a 65,31 mq (lotto A74); ovvero a 68,65 mq (lotto A63); ovvero a 65,05 mq (lotto A85), ovvero a 61,69 mq (lotto A84); ovvero a mq 94,20 mq (lotto A104), ovvero a 59,36 mq (lotto A86), e in altri casi addirittura nessuna superficie (lotti A90, A88 - 89, A81 - 82, A61, A78, A79 - 80);

e. in violazione al D.M. n. 1444/1968 in quanto nella determinazione degli standard urbanistici

i. lo standard produttivo veniva calcolato ai sensi dell'art. 5 (min. 10% della superficie territoriale della maglia) sulla base di aree residuali di scarso valore in termini di superficie (poche decine di mq) anziché - secondo la previsione di cui all'art. 3 - sulla base di aree “effettivamente utilizzabili con l'esclusione di fasce verdi lungo le strade”,

ii. lo standard residenziale risultava in difetto per circa 2.000 mq rispetto a quanto previsto;

f. in violazione dei limiti previsti dalle NTA del PRGC per la maglia in questione (D1.1), che consentiva nell'ambito della volumetria prescritta un'aliquota massima del 25% da destinare a residenza, essendo di contro apportate alla lottizzazione originaria una serie di cambiamenti funzionali finalizzate all'ulteriore sistematico ampliamento della menzionata aliquota, quali:

i. la realizzazione del piano rialzato in luogo del piano terra,

ii. la realizzazione di un unico collegamento verticale in luogo di collegamenti verticali indipendenti per le due diverse destinazioni (residenziale e artigianale),

iii. la realizzazione di volumi tecnici al piano lastrico solare,

interventi che determinavano di fatto: 1) un aumento della cubatura (a seguito della realizzazione del piano seminterrato e dell'uso residenziale dei “locali tecnici” al piano lastrico solare); 2) un aumento dell'altezza utile dei corpi di fabbrica (> di mt 8,00 a seguito della realizzazione dei “locali tecnici”); 3) l'utilizzo dei piani seminterrati ad uso residenziale in ragione anche dell'utilizzo delle intercapedini, con conseguente maggior carico urbanistico e maggiore richiesta di aree standard;

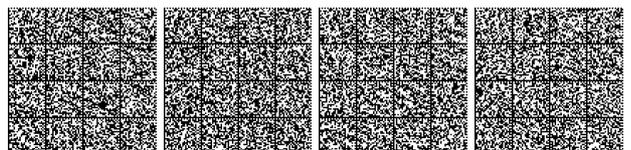
B. in totale difformità anche dalle N.T.A. del Piano di Lottizzazione, effettivamente approvate con Delibera straordinaria d'urgenza del Consiglio Comunale n. 31 del 12 giugno 2006 in quanto:

a) in violazione delle prescrizioni di piano che prevedevano “volumetrie residenziali aventi le caratteristiche di legge dell'edilizia economica e popolare” ed “esecuzione edilizia - architettonica unitaria della maglia”, realizzavano rispettivamente:

(i) messe in opera finiture di pregio [per i bagni, per i serramenti (a taglio termico, talvolta in legno/alluminio interno esterno), per i rivestimenti e per i pavimenti delle cucine, e per i pavimenti delle unità abitative (granito, pietra di frani: parquet)] peculiari degli insediamenti esclusivamente residenziali,

(ii) corpi di fabbrica con diverse altezze di interpiano tanto da evidenziarsi l'apprezzabile sfalsamento dell'allineamento dei piani utilizzati anche mediante l'utilizzazione di colori diversi nel trattamento dei prospetti e diversi materiali per le finiture superficiali esterne;

b) in violazione delle prescrizioni di piano contenute nelle NTE, che prevedevano la ristrutturazione dell'edificio esistente del capannone ex SIBA con l'obbligo di riportare l'altezza complessiva della struttura nei limiti di quella massima consentita dalle norme [mt. 8,00], in quanto non veniva effettuato nessun intervento e non venivano adeguate le originarie altezze del corpo di fabbrica, comprendente diverse unità immobiliari di tipo produttivo, di mt 13,5 in chiave e di mt 9,20 in volta, con conseguente incidenza dello stesso sull'area interessata dalla lottizzazione sotto i diversi profili urbanistici quali indici territoriali, volumetrie massime, standard ecc.



c) in violazione dei limiti previsti dallo strumento urbanistico citato, che assentiva la costruzione di immobili destinati per 2/3 ad uso artigianale e per 1/3 abitativo, apportando in ciascun immobile una serie di modifiche funzionali:

1. F C e B P realizzavano:

sul lotto A39 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 14 del 23 gennaio 2009 e diniego definitivo alla d.i.a. n. 9/09 del 30 dicembre 2008 in variante al p.d.c. 247/05 per infedele prospettazione dello stato dei luoghi):

1.1. l'arretramento della parete esterna del prospetto principale;

1.2. varianti non assentite alle tramezzature interne del primo piano omettendo di realizzare il muro di separazione tra ufficio ed abitazione;

1.3. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

1.4. un volume destinato ad uso residenziale maggiore di quello consentito (superficie residenziale lorda riscontrata è pari a mq 116,38 e la volumetria destinata alla residenza, calcolata su un'altezza rilevata di mt 3.00 a cui va aggiunto lo spessore minimo teorico dichiarato del solaio di mt 0.25, è pari a  $mq\ 116,38 \times (mt\ 3.00 + 0.25) = mc\ 378,23 > mc\ 315,98$ ; a cui si aggiunge il valore di 128 mc per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC);

sul lotto A53 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 27 del 30 gennaio 2009 e diniego definitivo alla d.i.a. n. 8/09 del 23.12.08 in variante al p.d.c. 221/05 per infedele prospettazione dello stato dei luoghi):

1.5. l'arretramento della parete esterna del prospetto principale;

1.6. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

1.7. maggiore volumetria per mc. 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC);

sul lotto A113 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 53 del 21 maggio 2008, successiva ordinanza di revoca della sospensione n. 14803/15543 del 27 giugno 2008 e ordinanza n. 17 del 23 gennaio 2009 di rimozione dell'impiantistica non autorizzata e ripristino dello stato dei luoghi):

1.8. difformità rispetto al progetto assentito a tutti e 3 i piani in relazione alle tramezzature interne;

1.9. tramezzature interne non assentite al piano seminterrato nel quale sono stati ricavati due locali di cui uno destinato a servizio igienico;

1.10. realizzazione di una "cucina" in un locale destinato a "deposito";

1.11. incremento della superficie residenziale al piano seminterrato pari a mq. 14,80;

1.12. ampliamento di un bagno al piano rialzato,

1.13. arretramento del prospetto del piano terra con conseguente realizzazione di un porticato di accesso non assentito;

1.14. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

1.15. variazioni della sistemazione interne dei locali al primo piano non assentite separando l'abitazione dall'ufficio mediante una parete in cartongesso facilmente rimovibile;

1.16. il volume tecnico presente al piano lastrico in difformità rispetto al progetto approvato;

1.17. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 373,68 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

Piano seminterrato  $mq\ 14,80 \times mt\ 0.65 + 0.25 = mc\ 13,32 +$

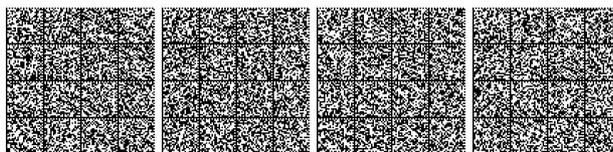
Piano 1°  $mq\ 114,40 \times mt\ 2.90 + 0.25 = mc\ 360,36 =$

totale mc 373,68

Vr Volumetria residenziale massima assentita  $mc\ 315,98 < 373,68\ mc$ ; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A114 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 51 del 21 maggio 2008, successiva ordinanza di revoca della sospensione n. 14802/15545 del 27 giugno 2008, ordinanza n. 18 del 23 gennaio 2009 di rimozione delle difformità al p.d.c. e ripristino dello stato dei luoghi, ordinanza n. 5061 del 26 febbraio 2009 di annullamento del p.d.c. 142/08):

1.18. difformità rispetto al progetto assentito a tutti e 3 i piani in relazione alle tramezzature interne;



- 1.19. installazione di un ascensore;
- 1.20. un locale autoclave al piano seminterrato;
- 1.21. una porta, presente sia al piano seminterrato che al piano rialzato, di collegamento con il lotto A115 confinante;
- 1.22. arretramento del prospetto del piano terra con conseguente realizzazione di un porticato di accesso non assentito;
- 1.23. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;
- 1.24. variazioni della sistemazione interne dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva;
- 1.25. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;
- 1.26. un'ampia vetrata nel volume tecnico presente al piano lastrico in difformità rispetto al progetto approvato;
- 1.27. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 495,96 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

$$\begin{aligned} \text{Piano 1°} & \text{mq } 157,45 \times \text{mt } 2,90 + 0,25 = \text{mc } 495,96 = \\ & \text{totale mc } 495,96 \end{aligned}$$

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 495,96; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A115 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 50 del 21 maggio 2008, successiva ordinanza di revoca della sospensione n. 14801/15543 del 27 giugno 2008, ordinanza n. 16 del 23 gennaio 2009 di rimozione delle difformità al p.d.c. e ripristino dello stato dei luoghi, ordinanza n. 5060 del 26 febbraio 2009 di annullamento del p.d.c. 143/08):

- 1.28. difformità rispetto al progetto assentito a tutti e 3 i piani in relazione alle tramezzature interne;
- 1.29. al piano seminterrato, un locale autoclave, un servizio igienico e una scala a giorno di collegamento col piano superiore;
- 1.30. una porta, presente sia al piano seminterrato che al piano rialzato, di collegamento con il lotto A114 confinante;
- 1.31. arretramento del prospetto del piano rialzato con conseguente realizzazione di un porticato di accesso non assentito;
- 1.32. un locale destinato a "cucina" al piano rialzato;
- 1.33. l'incremento della superficie residenziale del piano rialzato;
- 1.34. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;
- 1.35. variazioni della sistemazione interne dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva;
- 1.36. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;
- 1.37. un'ampia vetrata nel volume tecnico presente al piano lastrico in difformità rispetto al progetto approvato;
- 1.38. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 536,01 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato;

$$\begin{aligned} \text{Piano rialzato} & \text{mq } 12,22 \times \text{mt } 3,12 + 0,25 = \text{mc } 41,18 + \\ \text{Piano 1°} & \text{mq } 157,09 \times \text{mt } 2,90 + 0,25 = \text{mc } 494,83 = \\ & \text{totale mc } 536,01 \end{aligned}$$

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 536,01; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A116

- 1.39. difformità rispetto al progetto assentito a tutti e 3 i piani in relazione alle tramezzature interne;
- 1.40. l'installazione di un ascensore;
- 1.41. un locale autoclave al piano seminterrato;
- 1.42. la consistente variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite;
- 1.43. un locale destinato a "cucina" in luogo del locale destinato a "deposito materiali lavorazione";



1.44. l'incremento della superficie residenziale del piano rialzato;

1.45. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

1.46. variazioni della sistemazione interne dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che risulta apparentemente distinta mediante apposizione di una parete in cartongesso facilmente rimovibile;

1.47. L'incremento della superficie residenziale del primo piano;

1.48. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc 441,68 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq  $23,04 \times mt 3.15 + 0.25 = mc 78,33 +$

Piano 1° mq  $157,09 \times mt 2.90 + 0.25 = mc 363,35 =$

totale mc 441,68

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 441,68; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A117 (in merito al quale è intervenuto Annullamento prot 5059 del 26 febbraio 2009 del p.d.c. in variante n. 131/08 del 27 febbraio 2008):

1.49. difformità rispetto al progetto assentito a tutti e 3 i piani in relazione alle tramezzature interne;

1.50. l'installazione di un ascensore;

1.51. un locale autoclave al piano seminterrato;

1.52. un porticato di accesso al piano rialzato;

1.53. la consistente variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite;

1.54. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

1.55. variazioni della sistemazione interne dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che risulta apparentemente distinta mediante apposizione di una parete in cartongesso facilmente rimovibile;

1.56. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;

1.57. l'incremento, della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 357,58 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $115,35 \times mt 2.85 + 0.25 = mc 357, 58$

totale mc 357,58

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 357,58; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A121

1.58. difformità rispetto al progetto assentito a tutti e 4 i piani in relazione alle tramezzature interne;

1.59. variazioni della sistemazione interna del locale al piano seminterrato non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali anziché il previsto uso parcheggio;

1.60. l'incremento della superficie residenziale del piano seminterrato;

1.61. la costruzione in difformità del porticato di accesso;

1.62. la consistente variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite, senza, peraltro, realizzare il collegamento indipendente tra zona residenziale e zona produttiva;

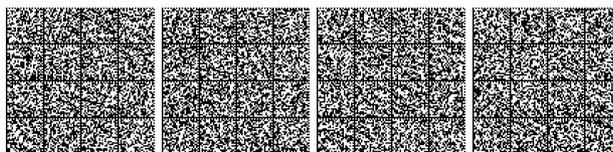
1.63. l'incremento della superficie residenziale del piano rialzato;

1.64. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

1.65. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che risulta apparentemente distinta mediante apposizione di una parete in cartongesso facilmente rimovibile;

1.66. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;

1.67. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno ed all'esterno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;



1.68. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

1.69. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 505,26 a fronte del mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

Piano seminterrato mq  $62,13 \times mt 0.65 + 0.25 = mc 55,91 +$

Piano rialzato mq  $16,10 \times mt 3.13 + 0.25 = mc 54,41 +$

Piano 1° mq  $115,71 \times mt 2.87 + 0.25 = mc 361,01 +$

Piano lastrico mq  $12,34 \times mt 2.50 + 0.25 = mc 33,93 =$

totale mc 505,26 -

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 505,26; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A122 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 55 del 21 maggio 2008, successiva ordinanza di revoca della sospensione n. 14578/14579 del 27 giugno 2008, ordinanza n. 16 dell'11 febbraio 2009 di demolizione, ordinanza n. 5063 del 27 febbraio 2009 di annullamento del p.d.c. 81/08):

1.70. difformità rispetto al progetto assentito a 3 piani in relazione alle tramezzature interne;

1.71. installazione dell'ascensore;

1.72. l'installazione di un'autoclave al piano seminterrato;

1.73. la costruzione in difformità del porticato di accesso;

1.74. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

1.75. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentirne l'uso a fini residenziali;

1.76. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che risulta apparentemente distinta mediante apposizione di una parete in cartongesso facilmente rimovibile;

1.77. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;

1.78. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 419,01 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq  $16,10 \times mt 3.16 + 0.25 = mc 54,90 +$

Piano 1° mq  $115,96 \times mt 2.89 + 0.25 = mc 364,11 +$

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 419,01; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A123 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 54 del 21 maggio 2008, successiva ordinanza di revoca della sospensione n. 14800/15548 del 27 giugno 2008):

1.79. difformità rispetto al progetto assentito a 2 piani in relazione alle tramezzature interne;

1.80. variazioni della sistemazione interna del locale al piano seminterrato non assentite relative alla costruzione di una scala metallica di collegamento con il piano superiore, all'installazione di un'autoclave e alla predisposizione di un servizio igienico;

1.81. l'incremento della superficie residenziale del piano seminterrato;

1.82. la costruzione in difformità del porticato di accesso;

1.83. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

1.84. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che risulta apparentemente distinta mediante apposizione di una parete in cartongesso facilmente rimovibile;

1.85. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;

1.86. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 382,74 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

Piano seminterrato mq  $18,05 \times mt 0.65 + 0.25 = mc 16,24 +$

Piano 1° mq  $116,35 \times mt 2.90 + 0.25 = mc 366,50 +$



Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 382,74; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA dei PRGC)

sul lotto A124 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 52 del 21 maggio 2008, successiva ordinanza di revoca della sospensione n. 14799/15544 del 27 giugno 2008):

- 1.87. difformità rispetto al progetto assentito al 4 piani in relazione alle tramezzature interne;
- 1.88. variazioni della sistemazione interna del locale al piano seminterrato non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali anziché il previsto uso parcheggio,.
- 1.89. l'incremento della superficie residenziale del piano seminterrato;
- 1.90. la costruzione in difformità del porticato di accesso;
- 1.91. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite;
- 1.92. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;
- 1.93. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che risulta apparentemente distinta mediante apposizione di una parete in cartongesso facilmente rimovibile;
- 1.94. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;
- 1.95. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno ed all'esterno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;
- 1.96. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;
- 1.97. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 468,95 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

Piano seminterrato mq  $83,63 \times mt 0,65 + 0,25 = mc 75,26 +$

Piano 1° mq  $116,41 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 366,69 +$

Piano lastrico mq  $9,82 \times mt 2,50 + 0,25 = mc 27,00 =$

totale mc 468,95

Vr Volumetria residenziale massima assentata mc 315,98 < mc 468,95; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A125 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 49 del 21 maggio 2008, successiva ordinanza di revoca della sospensione n. 14798/15546 del 27 giugno 2008):

- 1.98. difformità rispetto al progetto assentito a 3 piani in relazione alle tramezzature interne;
- 1.99. variazioni della sistemazione interna del locale al piano seminterrato non assentite relative alla creazione del vano ascensore e all'installazione dell'autoclave;
- 1.100. la costruzione in difformità del porticato di accesso;
- 1.101. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite;
- 1.102. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale
- 1.103. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la separazione della zona produttiva;
- 1.104. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;
- 1.105. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 362,40 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

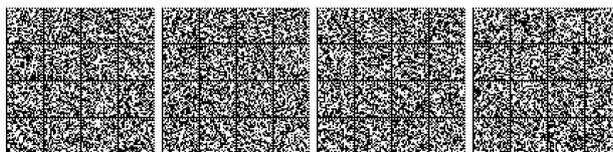
Piano 1° mq  $116,53 \times mt 2,86 + 0,25 = mc 362,40 +$

totale mc 362,40

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 362,40, ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A118

- 1.106. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali di parte del piano;
- 1.107. l'incremento della superficie residenziale del piano rialzato;



1.108. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che risulta apparentemente distinta mediante apposizione di una parete in cartongesso facilmente rimovibile;

1.109. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;

1.110. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 454,63 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq.  $28,13 \times mt. 3,10 + 0,25$  - mc. 94,23

Piano 1° mq  $116,26 \times mt 2,85 + 0,25 = mc 360,40 +$

totale mc 454,63

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 454,63; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A119

1.111. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che risulta apparentemente distinta mediante apposizione di una parete in cartongesso facilmente rimovibile;

1.112. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;

1.113. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 355,38 a fronte del mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $114,64 \times mt 2,85 + 0,25 = mc 355,38 +$

totale mc 355,38

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 355,38, ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A120

1.114. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che risulta apparentemente distinta mediante apposizione di una parete in cartongesso facilmente rimovibile;

1.115. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;

1.116. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 355,38 a fronte dei mc. 315,98 assentiti come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $114,64 \times mt 2,85 + 0,25 = mc 355,38 +$  totale mc 355,38

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 355,38; ed una maggiore volumetria per mc 130 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A126 (in merito ai quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 25 del 28.01.09 di annullamento del p.d.c n. 162/08):

1.117. difformità rispetto al progetto assentito a 2 piani in relazione alle tramezzature interne;

1.118. variazioni della sistemazione interna del locale al piano seminterrato non assentite relative all'installazione dell'autoclave;

1.119. la costruzione in difformità del porticato di accesso;

1.120. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

1.121. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che risulta apparentemente distinta mediante apposizione di una parete in cartongesso facilmente rimovibile;

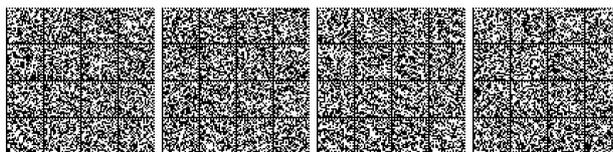
1.122. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;

1.123. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 513,01 a fronte dei mc. 315,98 assentiti conte di seguito specificato:

Piano 1° mq  $157,85 \times mt 3,00 + 0,25 = mc 513,01 +$

totale mc 513,01

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 315,98 < mc 513,01



2. A Michele, Berardi Antonio e Spadavecchia Benito realizzavano:

sul lotto A57 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 186 del 22 dicembre 2008):

- 2.1. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne;
- 2.2. l'installazione di un ascensore;
- 2.3. variazioni della sistemazione interna del locale al piano seminterrato non assentite;
- 2.4. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentirne l'uso a fini residenziali quali lo spostamento dei locali di servizio e la realizzazione di due ambienti destinati a servizio igienico e cucina;
- 2.5. l'incremento della superficie residenziale del piano rialzato;
- 2.6. un'unica rampa di scale, a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;
- 2.7. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano quali la predisposizione di attacchi per impianti sanitari al fine di ottenere due bagni ed una cucina nella zona produttiva destinata ad uffici;
- 2.8. l'incremento della superficie residenziale del primo piano,
- 2.9. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;
- 2.10. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;
- 2.11. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 533,18 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq  $19,54 \times mt \ 3,10 + 0,25 = mc \ 65,45 +$

Piano 1° mq  $142,40 \times mt \ 2,80 + 0,25 = mc \ 434,32 +$

Piano lastrico mq  $12,15 \times mt \ 2,50 + 0,25 = mc \ 33,41 =$

totale mc 533,18

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 533,18; ed una maggiore volumetria per mc 50 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A58 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 47 del 23 febbraio 2009):

- 2.12. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne;
- 2.13. variazioni della sistemazione interna del locale al piano seminterrato non assentite con la realizzazione di un servizio igienico;
- 2.14. l'incremento della superficie residenziale del piano seminterrato;
- 2.15. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentirne l'uso a fini residenziali quali lo spostamento dei locali di servizio e la realizzazione di ambienti destinati a servizi igienici e cucine;
- 2.16. l'incremento della superficie residenziale del piano rialzato;
- 2.17. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;
- 2.18. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano quali la predisposizione di attacchi per impianti sanitari al fine di ottenere due bagni ed una cucina nella zona produttiva destinata ad uffici che non risulta in alcun modo separata;
- 2.19. l'incremento della superficie residenziale del primo piano;
- 2.20. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;
- 2.21. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;
- 2.22. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 621,03 a fronte del mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

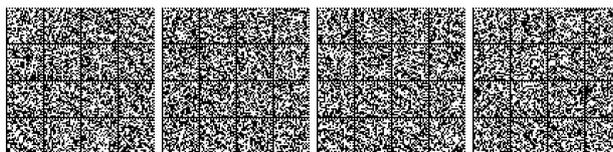
Piano seminterrato mq  $3,3 \times mt \ 1,00 + 0,25 = mc \ 4,95 +$

Piano rialzato mq  $38,86 \times mt \ 3,00 + 0,25 = mc \ 126,29 +$

Piano 1° mq  $149,77 \times mt \ 2,80 + 0,25 = mc \ 456,79 +$

Piano lastrico mq  $12,00 \times mt \ 2,50 + 0,25 = mc \ 33,00 =$

totale mc 621,03



Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 621,03; ed una maggiore volumetria per mc 50 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRCC)

sul lotto A59 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 51 del 23 febbraio 2009):

- 2.23. difformità rispetto al progetto assentito ai 3 piani fuori terra in relazione alle tramezzature interne;
- 2.24. l'accesso diretto alle intercapedini dal piano seminterrato rendendole di fatto utilizzabili;
- 2.25. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;
- 2.26. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentirne l'uso a fini residenziali quali lo spostamento dei locali di servizio e la realizzazione di ambienti destinati a servizi igienici e cucine;
- 2.27. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;
- 2.28. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;
- 2.29. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva;
- 2.30. l'incremento della superficie utile del primo piano;
- 2.31. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;
- 2.32. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;
- 2.33. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 486,77 a fronte del mc 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq  $29,48 \times mt\ 3.10 + 0.25 = mc\ 98,75 +$

Piano 1° mq  $116,40 \times mt\ 2.80 + 0.25 = mc\ 355,02 +$

Piano lastrico mq  $12,00 \times mt\ 2.50 + 0.25 = mc\ 33,00 =$

totale mc 486,77

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < m 486,77; ed una maggiore volumetria per mc 138 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A60 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 48 del 23 febbraio 2009):

- 2.34. difformità rispetto al progetto assentito ai 3 piani fuori terra in relazione alle tramezzature interne;
- 2.35. l'accesso diretto alle intercapedini dal piano seminterrato rendendole di fatto utilizzabili;
- 2.36. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;
- 2.37. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentirne l'uso a fini residenziali quali la predisposizione per l'installazione di un camino e l'installazione di attacchi sanitari nel locale destinato a "laboratorio";
- 2.38. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;
- 2.39. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;
- 2.40. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che non risulta in alcun modo distinta;
- 2.41. l'incremento della superficie utile del primo piano;
- 2.42. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;
- 2.43. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;
- 2.44. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 428,89 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq  $13,08 \times mt\ 3.05 + 0.25 = mc\ 43,16 +$

Piano 1° mq  $115,65 \times mt\ 2.80 + 0.25 = mc\ 352,73 +$

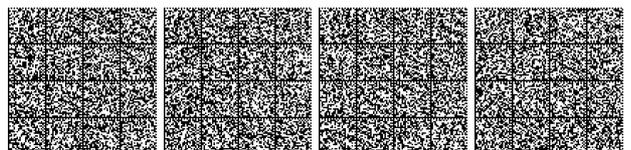
Piano lastrico mq  $12,00 \times mt\ 2.50 + 0.25 = mc\ 33,00 -$

totale mc 428,89

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < m 428,89; ed una maggiore volumetria per mc 168 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A70 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 49 del 23 febbraio 2009):

- 2.45. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne;



2.46. tramezzature non assentite al piano seminterrato e l'accesso diretto alle intercapedini rendendole di fatto utilizzabili;

2.47. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

2.48. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentirne l'uso a fini residenziali del locale destinato a "laboratorio", del locale destinato a spogliatoio e predisposizione di una cucina;

2.49. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

2.50. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

2.51. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che non risulta in alcun modo predisposta in quanto i locali ad essa destinati sono stati trasformati in cucina, pranzo/soggiorno e camera da letto matrimoniale;

2.52. l'incremento della superficie utile del primo piano;

2.53. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;

2.54. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

2.55. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 493,29 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq  $30,16 \times mt. 3,00 + 0,25 = mc. 98,02 +$

Piano 1° mq  $119,86 \times mt. 2,80 + 0,25 = mc. 365,57 +$

Piano lastrico mq  $10,80 \times mt. 2,50 + 0,25 = mc. 29,70 -$   
totale mc 493,29

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < cm 493,29; ed una maggiore volumetria per mc 168 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle N'FA del PRGC)

sul lotto A71 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 41 del 18 febbraio 2009 ed ordinanza di sospensione lavori n. 55 del 26 febbraio 2009 di rettifica alla precedente):

2.56. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne;

2.57. tramezzature non assentite al piano seminterrato con creazione di un servizio igienico;

2.58. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

2.59. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentirne l'uso a fini residenziali del locale destinato a "laboratorio" del locale destinato a spogliatoio e predisposizione di una cucina;

2.60. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

2.61. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

2.62. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che non risulta in alcun modo predisposta in quanto i locali ad essa destinati sono stati trasformati in cucina;

2.63. l'incremento della superficie utile del primo piano;

2.64. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;

2.65. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

2.66. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 518,46 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

piano seminterrato mq  $2,17 \times mt. 1 + 0,25 = mc. 2,71 +$

Piano rialzato mq  $33,47 \times mt. 3,00 + 0,25 = mc. 108,77 +$

Piano 1° mq  $118,83 \times mt. 2,90 + 0,25 = mc. 374,31 +$

Piano lastrico mq  $11,88 \times mt. 2,50 + 0,25 = mc. 32,77$   
totale mc 518,46

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 518,46; ed una maggiore volumetria per mc 152 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

3. A M, B A, P A e S, B realizzavano sul lotto A72 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 46 del 23 febbraio 2009):

3.1. difformità rispetto al progetto assentito al primo piano in relazione alle tramezzature interne;



3.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che non risulta in alcun modo predisposta in quanto i locali ad essa destinati sono stati trasformati in cucina;

3.3. l'incremento della superficie utile del primo piano;

3.4. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 361,77 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $114,85 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 361,77+$

totale mc 361,77

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 361,77; ed una maggiore volumetria per mc 135 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A73 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 45 del 23 febbraio 2009):

3.5. difformità rispetto al progetto assentito al primo piano in relazione alle tramezzature interne;

3.6. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che non risulta in alcun modo predisposta non avendo realizzato la separazione fisica tra le due zone diversamente destinate;

3.7. l'incremento della superficie utile del primo piano;

3.8. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 362,12 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $114,96 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 362,12+$

totale mc 362,12

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 362,12; ed una maggiore volumetria per mc 150 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

4. A M, B A realizzavano:

sul lotto A63 (in merito al quale è intervenuto diniego definitivo d.i.a. n. 10181 del 24 aprile 2008, diniego definitivo dia. n. 15171 del 26 giugno 2008, diniego definitivo d.i.a. n. 26108 del 6 novembre 2008, irrogazione sanzione amm.va prot. 1296/3420 del 9 febbraio 2009, permesso di costruire in sanatoria n. 101/09 del 12 febbraio 2009):

4.1. difformità rispetto al progetto assentito a 3 piani in relazione alle tramezzature interne;

4.2. la predisposizione al piano seminterrato di attacchi per i termosifoni nel locale "deposito" e intonaco predisposto per il rivestimento a piastrelle delle pareti;

4.3. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

4.4. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato, destinato a "laboratorio" che risulta suddiviso in due unità indipendenti con ingressi autonomi e costituiti da ingresso/soggiorno con predisposizione per l'installazione di un camino, bagno e cucina;

4.5. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

4.6. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

4.7. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano anch'esso suddiviso in due unità indipendenti;

4.8. l'incremento della superficie utile del primo piano;

4.9. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 600,35 a fronte dei mc 322,00 assentiti come di seguito specificato:

piano seminterrato mq  $46,62 \times mt 0,90 + 0,25 = mc 53,61+$

Piano rialzato mq  $39,13 \times mt 3,00 + 0,25 = mc 127,17+$

Piano 1° mq  $129,10 \times mt 3,00 + 0,25 = mc 419,57 -$

totale mc 600,35

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 600,35; ed una maggiore volumetria per mc 128 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A74 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione dei lavori n. 56 del 26 febbraio 2009):

4.10. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite;



4.11. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano senza realizzare, quindi, la zona produttiva che non risulta in alcun modo predisposta non avendo realizzato la separazione fisica tra le due zone diversamente destinate;

4.12. l'incremento della superficie utile del primo piano;

4.13. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 414,73 a fronte dei mc 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $123,80 \times mt 3.10 + 0.25 = mc 414,73$

totale mc 414,73

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 414,73; ed una maggiore volumetria per mc 145 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A64 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 42 del 18 febbraio 2009)

4.14. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne;

4.15. l'accesso diretto alle intercapedini dal piano seminterrato rendendole di fatto utilizzabili;

4.16. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

4.17. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato, destinato a "laboratorio" che risulta suddiviso da tramezzature in locali distinti in uno dei quali sono presenti attacchi sanitari per la realizzazione di una cucina;

4.18. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

4.19. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

4.20. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva;

4.21. l'incremento della superficie utile del primo piano;

4.22. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;

4.23; l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

4.24. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 501,63 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq  $18,23 \times mt 3.10 + 0.25 = mc 61,07 +$

Piano 1° mq  $119,84 \times mt 3.10 + 0.25 = mc 401,46 +$

Piano lastrico mq.  $14,22 \times mt 2.50 + 0.25 = mc 39,10 -$

totale mc 501,63

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 501,63; ed una maggiore volumetria per mc 163 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

5. A M, B A e C R realizzavano:

sul lotto A65 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 38 del 18 febbraio 2009)

5.1. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne;

5.2. l'accesso diretto alle intercapedini dal piano seminterrato rendendole di fatto utilizzabili e un ulteriore vano dalle dimensioni  $3,60 \times 2,90 \times 2,45$ ;

5.3. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

5.4. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato con predisposizione di attacchi sanitari per la realizzazione di una cucina;

5.5. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

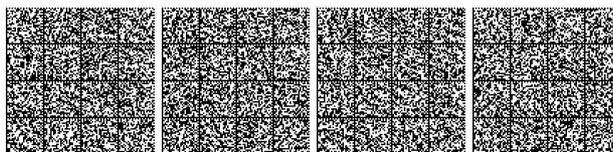
5.6. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che dalla zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

5.7. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica fra la zona residenziale e la zona produttiva;

5.8. l'Incremento della superficie utile del primo piano;

5.9. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;

5.10. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;



5.11. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fitto a mc. 527,46 a fronte dei mc. 322,0 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq  $15,96 \times mt \ 305 + 0,25 = mc \ 52,66 +$   
 Piano 1° mq  $138,37 \times mt \ 2,90 + 0,25 = mc \ 435,86 +$   
 Piano lastrico mq.  $14,16 \times mt \ 2,50 + 0,25 = mc \ 38,94 -$   
 totale mc 527,46

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 527,46; ed una maggiore volumetria per mc 120 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

6. A M, B A e C S realizzavano:

sul lotto A77 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 39 del 18 febbraio 2009)

6.1. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne i destinazione dei vani;  
 6.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato, e relativa riduzione della superficie destinata a parcheggio, non assentite idonee a consentirne l'uso a fini residenziali avendo installato anche un camino in uno dei locali ottenuti;

6.3. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

6.4. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato, originariamente destinato "Laboratorio" e "spogliatoio", non assentite e idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano;

6.5. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

6.6. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

6.7. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva;

6.8. l'incremento della superficie utile del primo piano;

6.9. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;

6.10. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

6.11. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 785,57 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano seminterrato mq  $45,71 \times mt \ 0,90 + 0,25 = mc \ 52,56 +$   
 Piano rialzato mq  $82,57 \times mt \ 3,00 + 0,25 = mc \ 268,35 +$   
 Piano 1° mq  $145,84 \times mt \ 2,80 + 0,25 = mc \ 444,81 +$   
 Piano lastrico mq.  $7,22 \times mt \ 2,50 + 0,25 = mc \ 19,85 -$   
 totale mc 785,57.

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 785,57; ed una maggiore volumetria per mc 160 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

7. A M, B A, C M e C R, realizzavano:

sui lotti A79 e A80

7.1. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva;

7.2. l'incremento della superficie utile del primo piano;

7.3. l'incremento della volumetria totale dei fabbricati fino a mc. 799,62 a fronte dei mc. 644,00 assentiti come di seguito specificato:

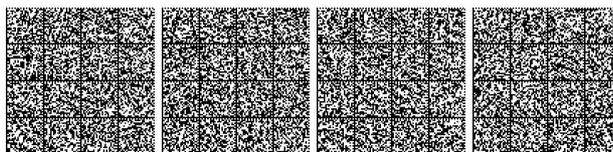
Piano 1° mq  $266,54 \times mt \ 2,70 + 0,35 = mc \ 799,62$   
 totale mc 799,62

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 644,00 < mc 799,62

8. A M, B A, B D e B C, s.r.l. realizzavano:

sul lotto A81 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 37 del 18 febbraio 2009):

8.1. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;



8.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano interrato, l'accesso diretto alle intercapedini rendendole di fatto utilizzabili e creazione, all'interno di un locale destinato a deposito, di un bagno collegato con il piano terra da una scala a vista;

8.3. l'incremento della superficie utile del piano interrato;

8.4. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano terra;

8.5. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva che risulta invece predisposta per essere destinata a camere da letto;

8.6. l'incremento della superficie utile del primo piano;

8.7. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzata sul piano lastrico;

8.8. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

8.9. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 561,42 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano interrato mq 4,14

Piano 1° mq  $168,54 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 530,90 +$

Piano lastrico mq.  $11,10 \times mt 2,50 + 0,25 = mc 30,52 =$

totale mc 561,42

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 561,42

sul lotto A82 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 37 del 18 febbraio 2009)

8.10. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

8.11. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano interrato, l'accesso diretto alle intercapedini rendendole di fatto utilizzabili e creazione, all'interno di un locale destinato a deposito, di un bagno;

8.12. l'incremento della superficie utile del piano interrato;

8.13. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano terra;

8.14. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano terra destinato a "Laboratorio" che risulta ancora indiviso e predisposto per l'installazione di un camino;

8.15. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva;

8.16. l'incremento della superficie utile del primo piano;

8.17. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;

8.18. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

8.19. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 541,75 a fronte dei mc 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano interrato mq 1,93

Piano 1° mq  $161,03 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 507,24 +$

Piano lastrico mq.  $12,55 \times mt 2,50 + 0,25 = mc 34,51 -$

totale mc 507,24

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 507,24

9. A. M, B A e D A realizzavano:

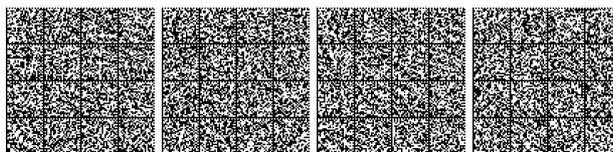
sul lotto A84 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 50 del 23 febbraio 2009):

9.1. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

9.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato, l'accesso diretto alle intercapedini rendendole di fatto utilizzabili e creazione di vani all'interno di un locale destinato a deposito;

9.3. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

9.4. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano terra;



9.5. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

9.6. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva che risulta invece predisposta per, essere destinata a pranzo/soggiorno, cucina e camere da letto;

9.7. l'incremento della superficie utile del primo piano;

9.8. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;

9.9. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

9.10. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 459,03 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $140,47 \times mt 2,80 + 0,25 = mc 428,43 +$

Piano lastrico mq.  $11,13 \times mt 2,50 + 0,25 = mc 30,60 -$

totale mc: 459,03

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 459,03, ed una maggiore volumetria per mc 160 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC).

sul lotto A85 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 54 del 26 febbraio 2009):

9.11. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

9.12. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato, l'accesso diretto alle intercapedini rendendole di fatto utilizzabili e creazione di vani all'interno di un locale destinato a deposito;

9.13. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato,

9.14. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentire l'uso ai fini residenziali con creazione di un locale destinato a cucina;

9.15. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

9.16. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

9.17. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica fra la zona residenziale e la zona produttiva che risulta invece predisposta per essere destinata a pranzo/soggiorno cucina e camere da letto;

9.18. l'incremento della superficie utile del primo piano;

9.19. la realizzazione di due vani simmetrici al piano lastrico dotati entrambi di attacchi sanitari;

9.20. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

9.21. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 658,10 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq  $21,93 \times 3,10 + 0,25 = mc 73,46 +$

Piano 1° mq  $172,22 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 542,49 +$

Piano lastrico mq.  $15,33 \times mt 2,50 + 0,25 = mc 42,15 =$

totale mc 658,10

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 658,10; ed una maggiore volumetria per mc 168 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

10. A M, B A e A A realizzavano:

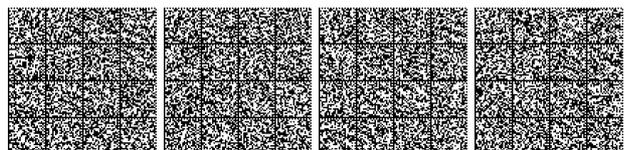
sul lotto A90 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 44 del 23 febbraio 2009 e preavviso di annullamento dia. n. 390/08 per infedele prospettazione dello stato dei luoghi)

10.1. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

10.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato;

10.3. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato;

10.4. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;



10.5. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva essendo il piano intero suddiviso in due appartamenti di cui uno già abitato;

10.6. l'incremento della superficie utile del primo piano;

10.7. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;

10.8. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

109. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 568,84 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $176,04 \times mt 180 + 0,25 = mc. 536,92 +$

Piano lastrico mq.  $11,61 \times mt 2,50 + 0,25 = mc 31,92 -$

totale mc 568,84

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 568,84; ed una maggiore volumetria per mc 140 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC).

11. A M, B A realizzavano:

sul lotto A94 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 21 del 26 gennaio 2009; diniego a d.i.a. prot. 1229 del 23 gennaio 2009):

11.1. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

11.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato, l'accesso diretto alle intercapedini rendendole di fatto utilizzabili;

11.3. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

11.4. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato con locale predisposto ad essere utilizzato come cucina;

11.5. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

11.6. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

11.7. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva;

11.8. l'incremento della superficie utile del primo piano;

11.9. la predisposizione degli attacchi sanitari all'interno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;

11.10. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

11.11. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 559,31 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano rialzato mq  $21,69 \times mt 3,20 + 0,25 - mc 74,83 +$

Piano 1° mq  $143,81 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 453,00 +$

Piano lastrico mq.  $11,45 \times mt 2,50 + 0,25 = mc 31,48 =$

totale mc 559,31

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 559,31; ed una maggiore volumetria per mc 150 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A95 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 28 del 02/02/09; diniego a p.d.c. 118/09 prot. 5058 del 27/02/09):

11.12. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

11.13. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato dove, in luogo del parcheggio previsto, sono stati realizzati spogliatoi e servizi igienici destinati alla palestra allocata al piano superiore; l'accesso diretto alle intercapedini rendendole di fatto utilizzabili;

11.14. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

11.15. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentirne l'uso quale palestra in luogo del previsto "laboratorio";



11.16. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

11.17. variazioni della sistemazione interna, dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali della quasi totalità della superficie disponibile in quanto non è presente la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva che risulta invece predisposta per essere destinata a pranzo/cucina;

11.18. l'incremento della superficie utile del primo piano;

11.19. la realizzazione di due vani simmetrici al piano lastrico dotati entrambi di attacchi sanitari;

11.20. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

11.21. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc 454,84 a fronte dei mc 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $138,69 \times mt 180 + 0,25 = mc 423,00 +$

Piano lastrico mq.  $11,58 \times mt 2,50 + 0,25 = mc 31,84 =$

totale mc 454,84

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 454,84 ed una maggiore volumetria per mc 152 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

12. A M, B A e P A, realizzavano:

sul lotto A104

12.1. difformità rispetto al progetto assentito al 4 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

12.2 variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato;

12.3. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

12.4. variazioni della sistemazione interna, dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto non è presente la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva con predisposizione di asole per l'installazione di una scala interna di collegamento con il piano sottostante al fine di consentire la suddivisione dell'immobile in senso verticale;

12.5. l'incremento della superficie utile del primo piano;

12.6. la predisposizione degli attacchi sanitari all'inferno del volume tecnico realizzato sul piano lastrico;

12.7. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

12.8. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 417,00 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $112,37 \times mt 2,95 + 0,25 = mc 359,58 +$

Piano lastrico mq.  $20,88 \times mt 2,50 + 0,25 = mc 57,42 =$

totale mc 417,00

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 417,00; ed una maggiore volumetria per mc 50 per il passaggio dai piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

13. P S, S M M R, S S e R N realizzavano:

sul lotto A107 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 31 del 10/02/09, diniego a p.d.c. 359/08 prot. 5057 del 26/02/09):

13.1. difformità rispetto al progetto assentito a 3 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

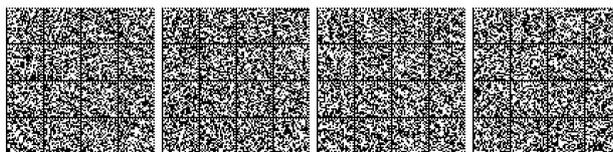
13.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato con la realizzazione di una scala centrale e un locale destinato a servizio igienico ricavato nel sottoscala;

13.3. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali di parte del piano con predisposizione di un locale da destinare a cucina;

13.4. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

13.5. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

13.6. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite sia nella zona residenziale che in quella produttiva destinata ad uffici;



13.7. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 358,17 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano seminterrato  $m_q 2,16 \times m_t 0,65 + 0,25 = mc 2,16 +$   
 Piano rialzato  $m_q 16,34 \times m_t 2,90 + 0,25 = mc 51,47 +$   
 Piano 1°  $m_q 96,68 \times m_t 2,90 + 0,25 = mc 304,54 =$   
 totale mc 358,17

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 358,17; ed una maggiore volumetria per mc 120 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

14. P S, S M M R e R N realizzavano:

sul lotto A108 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 187 del 22 dicembre 2008):

14.1. difformità rispetto al progetto assentito a 3 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

14.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato con la realizzazione di una scala centrale e un locale destinato a servizio igienico ricavato nel sottoscala;

14.3. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali di parte del piano con realizzazione di due bagni e attacchi sanitari nel locale destinato a "Laboratorio";

14.4. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

14.5. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

14.6. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite sia nella zona residenziale che in quella produttiva destinata ad uffici;

14.7. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 367,58 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano seminterrato  $m_q 2,41 \times m_t 0,65 + 0,25 = mc 2,16 +$   
 Piano rialzato  $m_q 18,33 \times m_t 2,90 + 0,25 = mc 57,73 +$   
 Piano 1°  $m_q 97,68 \times m_t 2,90 + 0,25 = mc 307,69 -$   
 totale mc 367,58

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,00 < mc 358,17; ed una maggiore volumetria per mc 120 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

15. P S, S M M R e F V realizzavano:

sul lotto A109 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 23 del 26 gennaio 2009; diniego definitivo al p.d.c. n. 364/08 prot. 5055 del 26 febbraio 2009):

15.1. difformità rispetto al progetto assentito a 3 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

15.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato in totale difformità da quanto assentito dove sono stati realizzati un locale deposito e un bagno riducendo l'area del parcheggio;

15.3. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

15.4. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

15.5. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva, dove è stata ricavata una cucina abitabile (unica su tutto il piano), è stata realizzata con pareti in cartongesso, facilmente rimovibili;

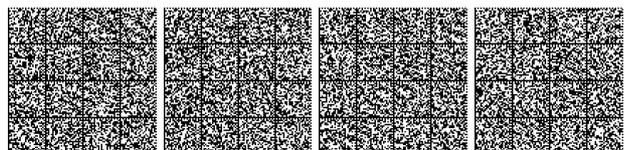
15.6. l'incremento della superficie utile del primo piano;

15.7. il collegamento diretto tra il pianerottolo del vano scale, volume tecnico e sottotetto del piatto lastrico;

15.8. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

15.9. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc 526,33 a fronte dei mc. 322,22 assentiti come di seguito specificato:

Piano seminterrato  $m_q 16,54 \times m_t 0,65 + 0,25 = mc 14,88 +$



Piano 1° mq  $152,90 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 481,63 +$

Piano lastrico mq  $19,24 \times mt 1,55 = mc 29,82 =$

totale mc 526,33

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc 322,22 < mc 526,33; ed una maggiore volumetria per mc 160 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A110 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n, 24 del 26 gennaio 2009, diniego definitivo al p.d.c. n. 363/08 prot. 5054 del 26 febbraio 2009):

15.10. difformità rispetto al progetto assentito a 3 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

15.11. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato in totale difformità da quanto assentito dove sono stati realizzati un locale deposito e un bagno riducendo l'area del parcheggio;

15.12. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

15.13. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

15.14. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto la separazione fisica tra la zona residenziale e la zona produttiva, dove è stata ricavata una cucina abitabile (unica su tutto il piano), è stata realizzata con pareti in cartongesso, facilmente rimovibili;

15.15. l'incremento della superficie utile del primo piano;

15.16. il collegamento diretto tra il pianerottolo del vano scale, volume tecnico e sottotetto del piano lastrico;

15.17. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

15.18. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc 531,39 a fronte dei mc 322,22 assentiti come di seguito specificato:

Piano seminterrato mq  $17,41 \times mt 0,65 + 0,25 = mc 15,66 +$

Piano 1° mq  $152,90 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 481,63 +$

Piano lastrico mq  $22,00 \times mt 1,55 = mc 34,10 =$

totale mc 531,39

Vr Volumetria residenziale massima assentata mc 322,22 < mc 531,39; ed una maggiore volumetria per mc 160 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

sul lotto A111 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 22 del 26 gennaio 2009; diniego definitivo al p.d.c. n. 362/08 prot. 5056 del 26 febbraio 2009):

15.19. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

15.20. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato in totale difformità da quanto assentito dove sono stati realizzati un locale deposito e un bagno riducendo l'area del parcheggio;

15.21. l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

15.22. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano rialzato non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali di parte del piano in quanto il locale destinato a "deposito" presenta attacchi sanitari e fori di area-zione idonei a trasformarlo in cucina;

15.23. l'incremento della superficie utile del piano rialzato;

15.24. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

15.25. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano in quanto la separazione fisica fra la zona residenziale e la zona produttiva, dove è stata ricavata una cucina abitabile (unica su tutto il piano), è stata realizzata con pareti in cartongesso, facilmente rimovibili;

15.26. l'incremento della superficie utile del primo piano;

15.27. il collegamento diretto tra il pianerottolo del vano scale, volume tecnico e sottotetto del piano lastrico;

15.28. l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

15.29. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 599,73 a fronte dei mc. 322,22 assentiti come di seguito specificato:

Piano seminterrato mq  $17,92 \times mt 0,65 + 0,25 = mc 16,12 +$

Piano rialzato mq  $21,55 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 67,88 +$

Piano 1° mq  $152,90 \times mt 2,90 + 0,25 = mc 481,63 +$



Piano lastrico mq  $22,00 \times mt 1,55 = mc 34,10$  -  
totale mc 599,73

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc  $322,22 < mc 599,73$ ; ed una maggiore volumetria per mc 160 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art 18 delle NTA del PRGC)

16. P S, S M M R, S S realizzavano:

sul lotto CI (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 26 del 29 gennaio 2009; diniego definitivo al p.d.c. n. 361/08 prot. 5052 del 26 febbraio 2009):

16.1. un'unica rampa di scale a servizio sia dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

16.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite;

16.3. l'incremento della superficie utile del primo piano;

16.4. l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc. 241,50 a fronte dei mc. 206,66 assentili come di seguito specificato:

Piano 1° mq  $74,31 \times mt 3,00 + 0,25 = mc 241,50 =$   
totale mc 241,50

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc  $206,66 < mc 241,50$ ; ed una maggiore volumetria per mc 120 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

17. P S, B V e M D realizzavano:

sul lotto A91 (in merito al quale è intervenuta ordinanza di sospensione lavori n. 40 del 18 febbraio 2009):

17.1. difformità rispetto al progetto assentito ai 4 piani in relazione alle tramezzature interne e destinazione dei vani;

17.2. variazioni della sistemazione interna dei locali al piano seminterrato in difformità da quanto assentito dove è stato ricavato un servizio igienico nell'intercapedine che non risultano fisicamente separate dal resto del piano e quindi di fatto utilizzabili;

17.3 l'incremento della superficie utile del piano seminterrato;

17.4. un'unica rampa di scale a servizio sia, dell'abitazione che della zona produttiva che di fatto non consente la separazione fisica tra residenza e attività artigianale;

17.5 variazioni della sistemazione interna dei locali al primo piano non assentite idonee a consentire l'uso a fini residenziali dell'intero piano;

17.6. l'incremento della superficie utile del primo piano;

17.7 l'ampliamento del volume tecnico al piano lastrico e la sua destinazione a servizio igienico;

17.8 l'incremento della superficie residenziale del piano lastrico;

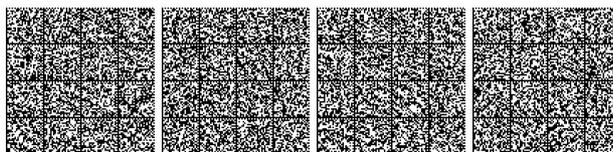
17.9 l'incremento della volumetria totale del fabbricato fino a mc 436,50 a fronte dei mc. 322,00 assentiti come di seguito specificato:

Piano interrato mq 3,01  
Piano 1° mq  $131,92 \times mt 2,80 + 0,25 = mc 402,35 +$   
Piano lastrico mq  $12,42 \times mt 2,50 + 0,25 = mc 34,15 =$   
totale mc 436,50

Vr Volumetria residenziale massima assentita mc  $322,00 < mc 436,50$ ; ed una maggiore volumetria per mc 50 per il passaggio dal piano terra al piano seminterrato ai sensi dell'art. 18 delle NTA del PRGC)

concretizzando una lottizzazione abusiva "sostanziale" sia materiale [per la realizzazione di opere che comportano la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio in violazione della pianificazione e della disciplina di settore sopra richiamata] che negoziale [per aver predisposto attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione, secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio].

In Giovinazzo, con permanenza (opere in corso di realizzazione).



Con sentenza dell'11 febbraio 2015 il Tribunale monocratico di Bari ha dichiarato:

- R G I colpevole del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo -, condannandolo alla pena di anni uno e mesi sei di arresto ed € 35.000,00 di ammenda;

- T V colpevole del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo -, condannandolo alla pena di anni uno e mesi sei di arresto ed € 35.000,00 di ammenda;

- F C, A M, S P e B A colpevoli del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo -, condannando ciascuno alla pena di anni uno e mesi sei di arresto ed € 35.000,00;

- B V, S M M R colpevoli del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo -, condannando ciascuno alla pena di anni uno e mesi due di arresto ed € 25.000,00 di ammenda;

- B P, A M, S B, A M colpevoli del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo -, condannando ciascuno alla pena di anni uno e mesi sei di arresto ed € 35.000,00 di ammenda;

- B G M, D M C, M M, M A, C L, D N M M E, P N, D G A A N N, M L, C M, P M, S A, S A, A G, B D, F A, D P C, P A n. a, B L, L A, M R, C A D colpevoli del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo -, condannando ciascuno alla pena di anni uno di arresto ed € 25.000,00 di ammenda;

- C M, S S, P G, V D, C V, A R A, M G colpevoli del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo -, condannando ciascuno alla pena di mesi nove di arresto ed € 20.000,00 di ammenda;

C S, B D, M D, P A, R N, R P, G M, M G, M V, V M, A V, M G, A A, D A L, D V A, P R, D P M L, S G, R F, D'E D, P L, F M colpevoli del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo -, condannando ciascuno alla pena di mesi nove di arresto ed € 20.000,00 di ammenda;

- S P, A L, F V colpevoli del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo -, condannando ciascuno alla pena di anni uno e mesi due di arresto ed € 25.000,00 di ammenda;

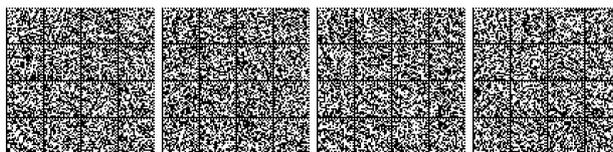
- D G G, B D, F M, P A, A A J, C G, P L, C N, D P L, P M n. il ..., F S, F D, F P, T V, D M, S M, F A, C, F M, P S, L G, M A, P M, D M I, D M M D, D M F colpevoli del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo -, condannando ciascuno alla pena di mesi sei di arresto ed € 20.000,00 di ammenda;

- T D, R R, B A, G C M, R F, C P, D D P V D, V L, C C, B N, V V e M C, A A, A G, P G, D S S, F C, S M, S A, V M, G M, P F, R S, I N, I S, P C, A A, M M, M D, M A, L O, M A, L M, B F C C, T M, A O, D G C, M F, S N e M L, G V, R G, A C, A A, G G, D V, D C colpevoli del reato di cui all'art. 44 lett. c) del DPR 380/2001 - in esso assorbite le contravvenzioni contenute nelle lettere a) e b) del predetto articolo - e, riconosciute le circostanze attenuanti generiche, ha condannato ciascuno alla pena di mesi due di arresto ed € 12.000,00 di ammenda.

Per tutti gli imputati condannati il Tribunale ha concesso la sospensione condizionale delle pene alle condizioni di legge, ha provveduto sull'azione civile con condanna generica in favore del Comune di ... ed ha disposto la confisca dei seguenti lotti in giudiziale sequestro: A47, A52, A53, A116, A117, A6, A9, A10, A20, A22, A23, A24, A29, A30, A31, A32, A33, A34, A35, A38, A48, A49, A 11, A12, A13, A14, A25, A26, A40, A54, A55, A56, A75, A76, A59, A69, A3, A15, A43, A44, A45, A46, A94, A95, B 1, D1, R1, R4, A18, A36, A50, A7, A66, A67, A92, A93, A109, A110, A111, A39, A99, A19, A5, A65, A88, A89, A77, A81, A82, A64, A105, A74, A79, A80, A85, A90, A91, A 104, A107, A1, A2, A4, A16, A17, A51, A57, A60, A63, A86, A87, A100, A102, A103, A106, A108, A113, A114, A115, A119, A122, A123, A124, A125, A126, A27, A28, A41, A42, A72, A73, A78, A61, A96, A97, A98, A83, A84, A8, A70, A71, A59, A58, A121.

Per quanto rileva in questa sede, gli appellanti hanno contestato la sussistenza del reato di lottizzazione e la decisione sulla confisca.

Il reato ritenuto in sentenza è ormai prescritto, ma l'estinzione dell'addebito penale impone comunque la verifica della possibilità di addivenire ad un esito assolutorio ed il controllo della ricorrenza o meno dei requisiti di legge per la conferma o per la revoca della confisca.



Ciò posto, a giudizio della Corte gli appelli, pur sostenuti da legittime doglianze per diversi profili, non sembrano meritevoli di accoglimento in relazione alla violazione dei limiti previsti dalle NTA del PRGC per gli aspetti che saranno di seguito evidenziati.

A questo punto la Corte, terminata la discussione delle parti, dovendo pronunciarsi sulla disposta confisca, ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 secondo comma D.P.R. 380/01 nella parte in cui, qualora la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite sia giudicata sproporzionata alla luce delle indicazioni della giurisprudenza della C.E.D.U. espressa dalla Grande Camera nella sentenza del 28 giugno 2018, Giem e altri c. Italia, non consente l'applicazione in via principale di una sanzione meno grave, quale quella dell'obbligo di procedere all'adeguamento parziale delle opere eseguite per renderle integralmente conformi alle legittime prescrizioni della generale pianificazione urbanistica, nei confronti dei soggetti rimproveratili per aver tenuto solo una lieve condotta colposa con riguardo alla lottizzazione abusiva.

Nella specie, la detta sanzione dell'ordine di adeguamento entro un termine predeterminato, con applicazione della sanzione della confisca unicamente in caso di mancato adeguamento, sarebbe del tutto proporzionata alla solo parzialmente diversa destinazione d'uso interna delle opere eseguite, all'accertato grado lieve della colpa dei proprietari dei beni abusivamente lottizzati ed al ravvisato contributo determinante della pubblica amministrazione comunale alla realizzazione di quel risultato lottizzatorio illecito con l'adozione di plurimi atti, deliberazioni e provvedimenti amministrativi contrari alle prescrizioni del P.R.G..

#### *Rilevanza della questione*

Per la maglia D 1.1 le NTA del PRG comunale prevedevano all'art. 39, "Zone per attività secondarie relative all'artigianato di servizio", quanto segue: "Le zone per attività secondarie relative all'artigianato di servizio sono destinate alla concentrazione di unità locali operanti in stretto rapporto con la residenza,

Nell'ambito della volumetria prescritta è consentito l'insediamento di residenza nella misura massima di due alloggi, per non più del 25% della volumetria. aventi le caratteristiche di legge dell'edilizia economica e popolare".

Nella fattispecie in discussione, non vi furono violazioni delle NTA del PRG nel piano di lottizzazione, ma in seguito si verificarono molteplici anomalie documentali e materiali tali da rendere evidenti le violazioni urbanistiche connesse al mancato rispetto della richiesta proporzione tra area destinata alla residenza ed area destinata all'attività artigianale.

Il piano di lottizzazione, privo di N.T.A., dapprima fu stravolto in sostanza con il rilascio di permessi di costruire illegittimi, deponenti per una palese collusione tra ufficio tecnico e professionisti privati, e poi fu strategicamente rielaborato con una variante atta a trasformare la zona in un'area a prevalente vocazione residenziale in contrasto con le citate N.T.A. del P.R.G..

Dalla documentazione presente in atti emerge, con meridiana evidenza, che l'ing. T, con il rilascio dei permessi di costruire per la realizzazione delle opere edilizie all'interno dei singoli lotti e poi con il rilascio di pareri favorevoli alle modifiche al piano di lottizzazione richieste dai progettisti e lottizzanti, pose in essere condotte causalmente orientate a realizzare una lottizzazione abusiva.

L'imputato, consapevolmente falcidiando il limite del 25% fissato dal PRG per l'insediamento residenziale consentito in ogni lotto, eliminò ogni ostacolo frapposto al mutamento della destinazione d'uso della maglia in questione, consentendo la realizzazione in concreto di una zona a vocazione prevalentemente residenziale, come voluto dai progettisti e costruttori.

Ciò fece esprimendo anche il parere favorevole all'approvazione della c.d. "Variante", poi approvata definitivamente con delibera del Consiglio comunale del 12 giugno 2006.

Le modifiche all'originario piano di lottizzazione costituivano chiari indici della volontà di perseguire prevalentemente una destinazione residenziale della zona.

Ciò che rende palese una collusione tra settore pubblico e settore privato é rappresentato dalla circostanza che l'ing. Turturro, ancora prima che fossero approvate le NTE che avrebbero apportato le variazioni strutturali al P.d.L., già nel 2005 avesse rilasciato ventuno permessi di costruire aventi una data di inizio dei lavori precedente rispetto all'approvazione della variante e contemplanti proprio le stesse modificazioni edilizie poi introdotte dalla medesima "variante".



Le previste modifiche contenute nei permessi, altamente significative, comportavano già una chiara trasformazione della destinazione d'uso artigianale, imposta per quella zona dal piano generale urbanistico; tuttavia, solo con nota del 28 settembre 2005 P. M. chiese formalmente che fossero apportate delle modifiche al Piano di Lottizzazione.

Gli istanti, dunque, provvidero a trasmettere al Comune di .... l'elaborato intitolato Norme Tecniche di Attuazione ed in data 12 giugno 2006 il Consiglio Comunale di .... approvò la variante al piano di lottizzazione.

Dalla lettura delle "Norme Tecniche di Esecuzione" della Variante si rileva che, rispetto alla Relazione Tecnica di approvazione preliminare del Piano di Lottizzazione (anno 2000), furono introdotti ulteriori aspetti alteranti, come la possibilità di realizzare un piano rialzato al posto del piano terra (modifica strutturalmente più adeguata ad un uso abitativo perché scarsamente compatibile con le movimentazioni tipiche di una attività artigianale) ed un unico collegamento verticale tra il laboratorio e l'abitazione e l'ufficio, nonché di dislocare la superficie a parcheggio in parte al piano interrato (ovvero seminterrato, ed in parte al piano terra e di realizzare volumi tecnici al piano lastrico solare.

Trattasi, in realtà, di variazioni, rispetto all'originario Piano di lottizzazione, che di fatto facilitarono in modo mirato la realizzazione di soluzioni progettuali di tipo residenziale.

È evidente che l'utilizzo di un unico collegamento verticale avrebbe eliminato la netta separazione tra la zona residenziale e quella destinata ad ufficio.

È indubbio che un solo collegamento interno potesse giustificare esclusivamente la destinazione residenziale dei vari piani, essendo radicalmente impensabile sul piano logico che si potesse consentire ai clienti di una attività artigianale di muoversi pure in ambienti domestici, senza alcuna premura per la riservatezza propria e dei familiari.

In ogni caso, sarebbe stato necessario quantomeno computare la cubatura sviluppata, in ragione di una doppia funzionalità, per 50% nella volumetria destinata alla "residenza" e per il restante 50% nella volumetria destinata alla "produzione", con un diverso risultato relativo alle cubature complessive e agli standard urbanistici.

Altri dati fattuali lasciano comprendere che non vi fosse stata alcuna assurda e scriteriata volontà di creare spazi di una condivisione del *menage* familiare con l'area dell'attività artigianale da parte di lottizzanti, committenti, progettisti e costruttori.

Infatti, come sottolineato dal giudice di primo grado, ciò che affiora chiaramente dai risultati dei rilievi degli esami tecnici compiuti dai consulenti è che, in quasi tutti i casi, gli edifici erano effettivamente adibiti all'uso residenziale, come evidenziato da una serie di univoci indicatori esecutivi o da destinazioni concretamente già impresse.

L'approvazione della variante, dunque, con le modifiche dalla stessa apportate, ha determinato:

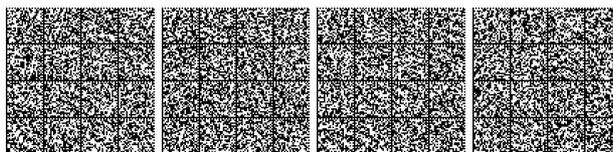
- un aumento della cubatura in ragione della destinazione d'uso residenziale;
- un aumento dell'altezza utile dei corpi di fabbrica, in quanto, mentre nella Relazione Tecnica per tutte le quattro le tipologie dei lotti l'altezza era sempre mantenuta nella misura di 7,55 mt (<8 mt, come previsto dalle NTA del PRGC), con la Variante si consentiva una nuova altezza che superava le prescrizioni di Piano (almeno pari a 10,30 mt, per via del cosiddetto locale tecnico);
- un utilizzo diverso dei piani interrati, non più qualificabili come aree a parcheggio in ragione della maggiorazione delle altezze utili interne (che consentivano la trasformazione da interrati a seminterrati) e della previsione di finestre alle pareti, tali da offrire un livello di luminosità accettabile e un'areazione orientata ad altri usi.

Si continuò a convergere verso la programmata funzione residenziale di quegli immobili anche nel 2008, ancora una volta su parere favorevole del dirigente dell'ufficio tecnico.

Si arriverà, infatti, ad approvare la possibilità di vendere in modo frazionato l'unità produttiva e l'unità residenziale, annientando completamente la ragione stessa per la quale dovevano essere previste delle residenze, in quanto in base alle prescrizioni generali la parte produttiva doveva necessariamente essere connessa a quella residenziale.

L'art. 39 delle NTA del PRG precisava che le unità locali dell'artigianato di servizio dovevano essere operanti in stretto rapporto con la residenza.

Per la maglia in questione (D1.1) le NTA del PRG comunale prevedevano che nell'ambito della volumetria prescritta era consentito l'insediamento di residenza nella misura massima di due alloggi, per non più del 25% della volumetria, aventi le caratteristiche di legge dell'edilizia economica e popolare. Il Comune di Giovinazzo era dotato di piano regolatore generale adottato in via definitiva con delibera della giunta regionale del 31 maggio 1994 e gli elaborati coordinati redatti nel novembre 1996, in esecuzione della delibera di giunta regionale del 27 dicembre 1991, prescrivevano al punto 3 che "nella zona D 1 la percentuale di volumetria destinabile a residenza va ridotta dal 50% al 25% del volume totale. La parte residenziale deve essere realizzata insieme alla parte produttiva ed essere a questa connessa."



È stata fissata, nella programmazione generale da rispettare necessariamente nei piani attuativi come quello in esame, un funzionale legame, molto evidente, tra l'attività artigianale e l'uso residenziale ed è pure di palmare evidenza che tale vincolo non potesse essere reciso.

Il Comune di Giovinazzo, dunque, su proposta ancora una volta dell'ufficio tecnico, approvò una delibera che consentì ai proprietari dei singoli lotti di vendere in modo frazionato l'unità (teoricamente) di servizio, scindendola dall'unità residenziale ed obliterando completamente lo scopo programmatico, cioè quello di realizzare, in un unico corpo di fabbrica, una parte produttiva e una parte residenziale, inscindibili tra loro sul piano funzionale e con il giusto rapporto di volumetrie (25% e 75%).

Il dato è preoccupante se solo si consideri l'accertata ed indiscutibile, perché oggettivamente rilevata, destinazione abitativa del piano rialzato o dell'intero primo piano (da dividere tra ufficio e abitazione secondo il piano di lottizzazione) o del lastrico solare in vari lotti.

Risulta allora conclamata la realizzazione di una lottizzazione abusiva.

Le opere realizzate hanno comportato una trasformazione urbanistica ed edilizia dei terreni in violazione delle prescrizioni contenute nel piano regolatore generale.

La variante del piano di lottizzazione si poneva in palese ed irreversibile contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale.

Nella specie, il mutamento della destinazione d'uso di una serie di immobili da una vocazione assolutamente prevalente di tipo artigianale ad una assolutamente prevalente di stampo residenziale ha determinato indubbiamente l'alterazione del complessivo assetto del territorio messo a punto con il principale strumento urbanistico di pianificazione, in considerazione del fatto che l'organizzazione del territorio comunale si attua con il coordinamento delle varie destinazioni d'uso, in tutte le loro possibili relazioni, e con l'assegnazione ad ogni singola destinazione d'uso di determinate qualità e quantità di servizi.

La Suprema Corte, nella recente sentenza n. 8350/19 della terza sezione penale, ha ribadito il principio secondo il quale il reato di lottizzazione abusiva può configurarsi anche in presenza di un'autorizzazione a lottizzare, quando l'esecuzione dell'intervento edilizio sia eseguito in difformità da quanto autorizzato ovvero quando l'autorizzazione rilasciata sia illecita o illegittima per contrasto con la normativa di settore e gli strumenti urbanistici.

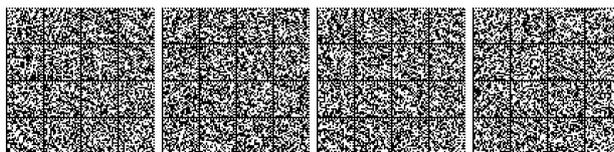
Non va nemmeno ignorata quella giurisprudenza che si è occupata della questione della disapplicazione o meno degli atti amministrativi illegittimi e che ricorda che il giudice penale non ha il potere di disapplicare gli atti amministrativi illegittimi che non comportano una lesione dei diritti soggettivi, a meno che tale potere non trovi fondamento in una esplicita previsione legislativa oppure qualora la legalità dell'atto amministrativo si presenti, essa stessa, come elemento essenziale della fattispecie criminosa (Cass. pen. quarta sezione penale, n. 38610/17).

Ai fini della configurabilità delle ipotesi di reato previste nelle lettere *b)* e *c)* dell'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001, si è chiarito che non possono ritenersi realizzate in "assenza" di permesso di costruire le opere eseguite sulla base di un provvedimento abilitativo meramente illegittimo, che non sia quindi illecito o viziato da illegittimità macroscopica tale da potersi ritenere sostanzialmente mancante (Sez. 3, n. 7423 del 18 dicembre 2014 - dep. 19 febbraio 2015).

Con specifico riferimento alla questione della concessione illegittima (oggi, del permesso di costruire illegittimo), si è pure chiarito che deve ritenersi inesistente la concessione edilizia non riferibile oggettivamente alla sfera del lecito giuridico, in quanto frutto dell'attività criminosa del soggetto pubblico che la rilascia o del soggetto privato che la ottiene, e per la sua disapplicazione non sono necessari la prova della collusione tra amministratore e soggetti interessati o l'accertamento dell'avvenuto inizio dell'azione penale a carico degli amministratori, sempre che risulti evidente un contrasto con norme imperative talmente grave da determinare non la mera illegittimità dell'atto, ma la illiceità del medesimo e la sua nullità (Sez. 3, n. 38735 del 11/07/2003).

La macroscopica illegittimità degli atti amministrativi ricorre nel caso di specie alla luce delle evidenze dianzi sottolineate.

E non vi è alcun dubbio, nel solco di questo indirizzo giurisprudenziale consolidato, sul fatto che l'attività lottizzatoria si configuri mediante qualsiasi utilizzazione del suolo che, indipendentemente dalla entità del frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, preveda la realizzazione, contemporanea o successiva, di una pluralità di edifici a scopo residenziale, che postulino l'attuazione di opere di urbanizzazione primaria o secondaria, occorrenti per le necessità dell'insediamento ed anche attraverso ogni intervento sul territorio tale da comportare una nuova definizione dell'assetto preesistente, esistendo la necessità di attuare le previsioni dello strumento urbanistico generale attraverso la redazione e la stipula di una convenzione lottizzatoria adeguata alle caratteristiche dell'intervento di nuova realizzazione e non in contrasto con previsioni di zonizzazione e/o localizzazione dello strumento generale di pianificazione, che non possono essere mai modificate da piani urbanistici attuativi.



Ricorre un'ipotesi di lottizzazione abusiva allorquando venga posta in essere qualsiasi attività che oggettivamente comporti anche solo il pericolo di una urbanizzazione non prevista o diversa da quella programmata.

La Corte non ignora la necessità di ravvisare almeno un profilo colposo per la configurazione della lottizzazione.

La Corte di Cassazione, in numerose recentissime pronunce, ha affermato il seguente principio: “deve ribadirsi, pertanto, che non è ravvisabile alcuna eccezione al principio generale stabilito per le contravvenzioni dall'art. 42 c.p., comma 4, restando ovviamente esclusi i casi di errore scusabile sulle norme integratrici del precetto penale e quelli in cui possa trovare applicazione l'art. 5 c.p. secondo l'interpretazione fornita dalla Costituzionale nella sentenza n. 364/1988”.

Il reato si connette sempre e soltanto all'inosservanza delle “prescrizioni” urbanistiche anzidette, sicché, da un lato, il proprietario di un terreno non può predisporre una situazione produttrice di alterazione o immutazione circa la programmata destinazione della zona in cui esso è situato e, dall'altro, il soggetto che intende acquistare deve essere cauto e diligente nell'acquisire conoscenza delle previsioni urbanistiche e pianificatorie di zona riferite all'area che si accinge ad acquistare.

Il compratore che omette di acquisire ogni prudente informazione circa la legittimità dell'acquisto si pone colposamente in una situazione di inconsapevolezza che fornisce, comunque, un determinante contributo causale all'attività illecita del venditore.

Il tardivo intervento repressivo dell'amministrazione comunale è inidoneo a configurare una incolpevole presunzione di legittimità (Cass. n. 34472/08).

Il reato di lottizzazione abusiva, come già detto, nella molteplicità di forme che esso può assumere in concreto, può essere posto in essere da una pluralità di soggetti, i quali, in base ai principi che regolano il concorso di persone nel reato, possono partecipare alla commissione del fatto con condotte anche eterogenee e diverse da quella strettamente costruttiva, purché ciascuno di essi apporti un contributo causale alla verifica dell'illecito (sia pure svolgendo ruoli diversi ovvero intervenendo in fasi circoscritte della condotta illecita complessiva) e senza che vi sia alcuna necessità di un accordo preventivo (Cass.n. 25968/2010; Cass. n. 48924/2009).

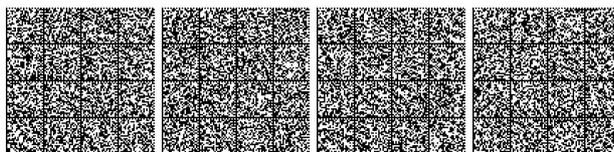
La condotta dell'acquirente, in particolare, non configura un evento impreveduto ed imprevedibile per il venditore, perché anzi inserisce un determinante contributo causale alla concreta attuazione del disegno criminoso di quel soggetto (Cass., Sez. Unite, 27.3.1992, n. 4708) e, per la cooperazione dell'acquirente nel reato, non sono necessari un previo concerto o un'azione concordata con il venditore, essendo sufficiente, al contrario, una semplice adesione al disegno criminoso concepito, posta in essere anche attraverso la violazione (deliberatamente o per trascuratezza) di specifici doveri di informazione e conoscenza che costituiscono diretta esplicazione dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione (vedi, sul punto, le argomentazioni svolte dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 364/1988, ove viene evidenziato che la Costituzione richiede dai singoli soggetti la massima costante tensione ai fini del rispetto degli interessi dell'altrui persona umana ed è per la violazione di questo impegno di solidarietà sociale che la stessa Costituzione chiama a rispondere penalmente anche chi lede tali interessi non conoscendone positivamente la tutela giuridica).

Quando risulti che l'acquirente sia consapevole dell'abusività dell'intervento - o che avrebbe potuto esserlo spiegando la normale diligenza - la sua condotta si lega con intimo nesso causale a quella del venditore ed in tal modo le rispettive azioni, apparentemente distinte, si collegano tra loro e determinano la formazione di una fattispecie unitaria ed indivisibile, diretta in modo convergente al conseguimento del risultato lottizzatorio.

Neppure l'acquisto del sub - acquirente può essere considerato legittimo con valutazione aprioristica limitata alla sussistenza di detta sola qualità, allorché si consideri che l'utilizzazione delle modalità dell'acquisto successivo ben potrebbe costituire un sistema elusivo, surrettiziamente finalizzato a vanificare le disposizioni legislative in materia di lottizzazione negoziale.

I proprietari degli immobili, responsabili di una diretta edificazione a seguito della partecipazione alla lottizzazione o divenuti tali solo per effetto di un acquisto per cessione compiuta dai lottizzanti, hanno invocato il precetto normativo contenuto nell'art. 5 c.p. ed hanno infatti affermato che, nel caso di specie, l'ignoranza della legge penale è dovuta a fatto inevitabile; si tratterebbe di soggetti dotati di una scarsa scolarizzazione e privi di qualsiasi competenza in materia di urbanistica ed edilizia, i quali si sono affidati a persone dotate di esperienza e professionalità, quali organi comunali, tecnici progettisti, ingegneri e notaio.

Non può essere invocato, in realtà, nella specie, quel principio di affidamento al fine di escludere l'elemento soggettivo.



Il piano culturale oggettivamente modesto, il livello non alto di scolarizzazione e l'assoluta mancanza di competenze tecniche degli imputati non sono elementi sufficienti, dato che gli stessi avrebbero dovuto utilizzare una ordinaria diligenza e prudenza nella partecipazione al progetto lottizzatorio o nell'acquisto della loro proprietà.

Gli elementi che inducono a ritenere che non possa essere affatto ravvisata buona fede sono individuabili, innanzitutto, nella circostanza che gli stessi fossero in grado di comprendere, nonostante i limiti personali, l'importanza dell'intrapresa operazione per la sua elevata portata economica e materiale.

Proprio la consapevolezza di tale rilevanza avrebbe dovuto rendere gli imputati più cauti e prudenti nella partecipazione alla lottizzazione o nella scelta dell'acquisto ed avrebbe dovuto indurli ad utilizzare una adeguata diligenza nell'acquisire tutte le informazioni necessarie sulla liceità del progetto a cui stavano partecipando.

E tale onere di diligenza o prudenza non può certo ritenersi assolto di fronte all'evidenza della dominante realizzazione di residenze in una zona etichettata come artigianale, univocamente e a chiare lettere, dal piano regolatore generale ed indicata come tale espressamente non solo negli atti della pianificazione esecutiva, ma anche nei contratti preliminari ed in quelli definitivi di compravendita.

Non occorre un elevato grado di competenze tecniche specifiche per comprendere quello che stava accadendo nella maglia D1.1, a cosa si mirasse allorquando erano state apportate delle modifiche così sostanziali al piano di lottizzazione e per apprezzare la convergenza delle volontà di tutti ad attuare una plateale trasformazione dell'originaria destinazione d'uso artigianale imposta a quella zona dal principale piano urbanistico.

La mancanza di diligenza di tutti è attestata anche da un comportamento diverso tenuto da altri versanti nella medesima condizione, sottraendosi all'acquisto per l'evidente contrasto tra il dichiarato ed il realizzato.

Una diversa condotta era dunque esigibile.

Questo aspetto è di non poco conto nella vicenda in esame, in quanto gli imputati avevano un chiaro interesse personale a partecipare alla lottizzazione per edificare a costi più vantaggiosi su lotti di cui erano divenuti proprietari o per acquistare una villetta a schiera ad esclusivi o comunque del tutto prevalenti scopi abitativi, nonostante la vocazione artigianale della zona comunale.

A conferma del fatto che una minima prudenza avrebbe eliso qualsivoglia responsabilità, vi è pure il dato - valorizzato dal primo giudicante - che alcuni lottizzanti o terzi acquirenti non hanno edificato sul lotto, hanno avuto chiara percezione che l'operazione lottizzatoria non presentasse dei profili regolari e si sono astenuti dal porre in essere una attività edificatoria sul suolo.

Né può scriminare la condotta degli imputati la circostanza di aver stipulato alla presenza di un notaio. La Corte di Cassazione ha enunciato il principio che "nell'illecito lottizzazione non può ritenersi assiomaticamente sussistente la buona fede dell'acquirente per il solo fatto che quegli si sia rivolto ad un notaio quale pubblico ufficiale rogante".

L'intervento del notaio non garantisce una sorta di "ripulitura giuridica" della originaria illegalità dell'immobile abusivo, permettendo che esso resti definitivamente radicato sul territorio, né può consentire all'acquirente di godere di un acquisto dolosamente o colposamente attuato in ordine ad un bene di provenienza illecita ed al costruttore abusivo di conseguire comunque il suo illecito fine di lucro. Argomentandosi in senso difforme (come efficacemente rilevato in dottrina) lo scempio territoriale, che è intollerabile perché perpetrato in violazione anche dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost., diventerebbe praticamente intoccabile e la cultura dell'illegalità diventerebbe diritto acquisito (Cass. n. 15781/13).

Nella maglia in questione si stava realizzando una grande operazione speculativa e, con l'assenso del dirigente dell'Ufficio Tecnico del Comune di Giovinazzo e la copertura amministrativa del Consiglio Comunale, si realizzavano villette a schiera, con costi più bassi che in una zona residenziale per le imprese di costruzioni, quindi con guadagni più elevati.

È stato già ampiamente affrontato nella sentenza di primo grado il discorso sui minori oneri di urbanizzazioni previsti in una zona artigianale rispetto a quelli di una zona residenziale.

L'acquirente doveva almeno accorgersi dell'abusività dell'intervento, spiegando la normale diligenza, e la sua condotta si lega con intimo nesso causale a quella del venditore ed in tal modo le rispettive azioni, apparentemente distinte, si collegano tra loro e determinano la formazione di una fattispecie unitaria ed indivisibile, diretta in modo convergente al conseguimento del risultato della lottizzazione.

Si è affermato che non è necessario che l'acquirente del terreno confiscato concorra nel reato di lottizzazione abusiva, essendo sufficiente la mancanza di buona fede al momento dell'acquisto stesso, che ben può essere desunto dalla realizzazione delle opere le quali, anche a distanza di tempo, concretizzano la finalità dell'acquisto (e rendono manifesta la consapevolezza dell'abusiva lottizzazione); né è dirimente il fatto che il pubblico ministero non abbia esercitato l'azione penale per il reato di lottizzazione abusiva nei confronti degli acquirenti, non potendosi desumere da ciò la loro estraneità, ai fini esecutivi, dal reato di lottizzazione abusiva (Sez. 3, n.47729 dell'11 aprile 2018; v. anche Sez. 3, n. 130/18).



In realtà, al di là del fatto che un velo verbale potrebbe essere stato anche usato nei contatti interpersonali dai soggetti esperti del settore, il marchio richiamo negli atti alla “zona artigianale” avrebbe dovuto indurre subito, senza indugi, tutti i privati non professionisti ad astenersi dal portare avanti l’operazione di lottizzazione o compravendita.

L’alternativa è chiara: sapevano anche loro che si trattasse di una operazione illecita oppure, tenuto conto delle rassicurazioni derivanti dal complesso delle circostanze, non prestarono, colpevolmente, per mancanza di una minima diligenza esigibile, attenzione al dato lampante della destinazione d’uso artigianale, benché presente anche negli atti preliminari o di compravendita, e si cimentarono allora nell’affare con estrema superficialità.

La sanzione per tali comportamenti è quella della confisca ex art. 44 secondo comma del dpr 380/01.

### *Non manifesta infondatezza*

La prima questione da affrontare è quella relativa alla applicazione necessaria della confisca in caso di declaratoria di prescrizione del reato di lottizzazione alla luce della giurisprudenza della CEDU.

Va al riguardo precisato che, anche dopo la sentenza Varvara della Cedu e prima della sentenza della Grande Camera del giugno 2018, nella giurisprudenza di legittimità è stato costantemente sottolineato che è legittima la confisca del bene lottizzato in presenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione quando sia stata accertata, con adeguata motivazione, la sussistenza del reato di lottizzazione abusiva nei suoi elementi, oggettivo e soggettivo (Cass. Pen. sez. 3, n. 33051 del 10 maggio 2017).

In altra decisione (Cass. Pen. sez. 3, n. 53692 del 13 luglio 2017, ma si veda anche Cass. Pen. sez. 3, n. 18895 del 13 luglio 2017 - dep. 2018 - ) è stata poi effettuata una approfondita disamina dei principi espressi dalla Corte EDU alla luce della giurisprudenza costituzionale, tenendo conto anche di quanto evidenziato, in tema di confisca, dalle Sezioni Unite (segnatamente da Cass. Pen. Sez. U, n. 31617 del 26 giugno 2015), ponendo in evidenza, ancora una volta, come debba escludersi che l’accertamento della responsabilità debba essere necessariamente contenuto in una statuizione di condanna per il reato in ordine al quale si procede.

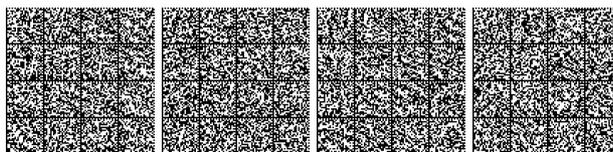
Tale necessario epilogo è escluso proprio dal tenore dell’art. 44, comma secondo, d.P.R. 380/ 2001, nonché dalla *ratio legis* e dalla natura dell’istituto, avente natura di sanzione amministrativa.

È stata evidenziata l’antologica differenza tra confisca urbanistica e confisca disciplinata nell’art. 240 cod. pen., essendo la prima finalizzata ad una espropriazione a favore dell’autorità comunale, a differenza della confisca codicistica, la quale realizza una espropriazione a favore dello Stato, con la conseguenza che la confisca urbanistica, al pari dell’ordine di demolizione delle opere edilizie abusive di cui all’articolo 31, comma 9, d.P.R. 380/2001, si configura quale sanzione amministrativa applicata dal giudice penale in via di supplenza rispetto al meccanismo amministrativo di acquisizione dei terreni lottizzati al patrimonio disponibile del comune (ai sensi dei commi 7 e 8 dell’articolo 30 d.P.R. 380/2001).

L’art. 578-bis cod. proc. pen., introdotto con il d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21 ed in vigore dal 6 aprile 2018, dispone che “quando è stata ordinata la confisca in casi particolari prevista dal primo comma dell’articolo 240 - bis del codice penale e da altre disposizioni di legge, il giudice di appello o la corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per prescrizione o per amnistia, decidono sull’impugnazione ai soli effetti della confisca, previa accertamento della responsabilità dell’imputato”. Il riferimento ad “altre disposizioni di legge”, come osservato in dottrina e nella recente giurisprudenza di legittimità (v. da ultimo Cass. Pen. SS.UU. n. 13539/2020), rende applicabile la disposizione processuale anche alla confisca disposta ai sensi dell’art. 44 d.RR. 380/01.

Con la sentenza del 28.6.2018 la Grande Camera della CEDU, prendendo le distanze dalle statuizioni della sentenza Varvara, ha ritenuto che la constatazione della sussistenza di tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva, pur in presenza di una declaratoria di improcedibilità per prescrizione, costituisce in sostanza una condanna nel senso inteso dall’art. 7 della CEDU.

La Corte, dopo aver premesso che, con decisioni generalmente convergenti, ha sempre ritenuto, in precedenza, che l’imposizione della confisca a seguito di condanna costituisce solo uno dei criteri da considerare ai fini dell’applicazione dell’art. 7, ha qualificato la confisca come “pena” nel senso indicato dall’art. 7, richiamando, a tale proposito, la precedente sentenza Sud Fondi, anche in ragione della natura e delle finalità della confisca, indicata come provvedimento eminentemente punitivo, nonché avuto riguardo alla gravità degli effetti di tale provvedimento ed alle procedure di adozione e di esecuzione dello stesso.



Nel concludere che le misure di confisca costituiscono «pene» ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione e che ciò comporta l'applicabilità di questa disposizione, anche in assenza di un procedimento penale ai sensi dell'articolo 6, la Grande Camera ha richiamato quanto evidenziato nella sentenza 49/2015 della Corte Costituzionale, ove non si esclude la possibilità, per le autorità nazionali, di imporre «pene» mediante procedure diverse dai procedimenti penali nel senso del diritto nazionale.

La Grande Camera ha riconosciuto anche che la giurisprudenza interna si è adeguata alle sue precedenti decisioni, dopo la sentenza Sud Fondi, affermando che, anche in caso di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione, la confisca può essere disposta solo se il reato risulta accertato quanto all'elemento oggettivo e quello soggettivo, escludendone altresì l'applicabilità nei confronti dei terzi in buona fede.

Nel richiamare, poi, la sentenza Varvara, ha osservato che tale decisione non consente di ritenere che la confisca conseguente alla lottizzazione abusiva debba necessariamente seguire ad una condanna penale, dovendo la Corte EDU verificare soltanto che l'affermazione di responsabilità penale rispetti le garanzie stabilite all'articolo 7 della Convenzione e derivi da un procedimento che soddisfi le esigenze dell'articolo 6.

La Corte ha affermato, poi, all'esito di varie considerazioni, che, qualora i tribunali investiti accertino la sussistenza di tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva, pur pervenendo a un non luogo a procedere soltanto a causa della prescrizione, tali constatazioni, in sostanza, costituiscono una condanna nel senso dell'articolo 7, che in questo caso non è violato.

Assodato che, dunque, la confisca va disposta anche in caso di proscioglimento per estinzione del reato per prescrizione ed accertato che, essendo la prescrizione maturata dopo la sentenza di primo grado tenuto conto della necessità di riferirsi, per la decorrenza del termine della consumazione, al completamento dell'ultima opera realizzata in seno all'intera lottizzazione (senza procedere ad una parcellizzazione delle condotte), occorre stabilire se la detta misura sia o meno proporzionata al caso in esame.

Infatti, nella sentenza della Grande Camera del 28 giugno 2018 la Corte EDU ha preso in considerazione l'aspetto della necessaria proporzionalità della misura, dato che l'art. 1 del Protocollo n. 1 richiede, per qualsiasi ingerenza, un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito e tale giusto equilibrio è "rotto se la persona interessata deve sostenere un onere eccessivo ed esagerato".

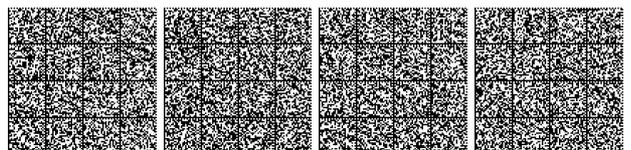
Conseguentemente, ha osservato (§301) che a tal fine possono considerarsi ("may be taken") diversi parametri:

- la possibilità di adottare misure meno restrittive, quali ad esempio la demolizione di opere non conformi alle disposizioni pertinenti o l'annullamento del progetto di lottizzazione;
- la natura illimitata della sanzione derivante dal fatto che può comprendere indifferentemente aree edificate e non edificate e anche aree appartenenti a terzi;
- il grado di colpa o di imprudenza dei ricorrenti o, quanto meno, il rapporto tra la loro condotta e il reato in questione, aggiungendo (§302) che deve essere offerta la possibilità, alla persona interessata, di esporre adeguatamente le sue ragioni alle autorità competenti al fine di contestare efficacemente le misure che violano i diritti garantiti dall'art. 1 del Protocollo n. 1.

Sull'ambito dell'estensione della confisca (tema centrale dei casi esaminati nella sentenza del 28 giugno 2018) occorre adeguarsi alla pronuncia della CEDU facendo leva su una interpretazione convenzionalmente orientata, la quale del resto trova ampi agganci nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, che infatti impone di limitare la sanzione ai beni effettivamente interessati dalla lottizzazione e di non estenderla anche a quelli estranei alla stessa.

Una assoluta novità interpretativa è rappresentata invece, in seno alla valutazione della proporzionalità, dalla prospettata possibilità di applicare misure meno restrittive e di ponderare il "grado di colpa o di imprudenza" (non l'assenza di colpa o prudenza) ed il rapporto tra la condotta ed il reato, atteso che la confisca delineata dall'art. 44 non poggia affatto su questi parametri e si applica in maniera sostanzialmente incondizionata (a parte i limiti derivanti dagli interventi diretti di confisca dell'autorità amministrativa, dall'intervenuta revoca dell'autorizzazione a lottizzare o dalle decisioni ostantive del giudice amministrativo passate in giudicato).

All'esito di tali premesse, la sentenza ha affermato che l'applicazione automatica della confisca in caso di lottizzazione abusiva prevista - salvo che per i terzi in buona fede - dalla legge italiana è ritenuta in contrasto con i principi ricordati, in quanto non consente al giudice di valutare quali siano gli strumenti più adatti alle circostanze specifiche del caso di specie e, più in generale, di bilanciare lo scopo legittimo soggiacente e i diritti degli interessati colpiti dalla sanzione.



Sul punto, al fine di evidenziare la sproporzione della sanzione nel caso in esame, vanno rimarcati alcuni aspetti:

- la lottizzazione assume rilevanza penale essenzialmente per il mancato rispetto del parametro fissato dal PRG, che, definendo l'area in questione come artigianale, consente la diversa destinazione d'uso residenziale solo nella misura massima del 25%, ed in stretta connessione operativa con l'attività artigianale; ne consegue che una quota del 25% degli immobili realizzati ad uso residenziale è legittima e che, quindi, la lottizzazione abusiva concerne astrattamente solo la quota immobiliare restante non destinata ad uso artigianale, giacché modificata per l'uso abitativo non consentito dalla programmazione generale comunale; ciò già porrebbe problemi di esecuzione della confisca;

- i proprietari che hanno partecipato alla lottizzazione o hanno acquistato dai lottizzanti sono certamente quantomeno in colpa, dato che, facendo leva su una dovuta minima diligenza, si sarebbero dovuti astenere dal partecipare alla lottizzazione o dall'addivenire all'acquisto immobiliare alla luce dell'impressa destinazione prevalentemente artigianale della zona, ripresa del resto espressamente negli atti pubblici e privati e quindi del tutto agevolmente conoscibile da parte loro, ed avrebbero dovuto evitare di trasformare o acquisire gli immobili per esclusivi o assolutamente prevalenti usi abitativi senza essere del tutto certi di tale possibilità; non è scusabile l'omesso controllo di un simile elemento essenziale sul piano urbanistico per chi si cimenta in una operazione edilizia o in un acquisto immobiliare, anche perché tale dato era agevolmente verificabile in quanto riportato in tutti gli atti; si tratta di una regola basilare, quella del controllo documentale dell'uso consentito per gli immobili in una determinata zona territoriale, anche se la colpa di quei soggetti appare contenuta e circoscritta e concorre infatti con profili marcatamente dolosi di altri, visto che l'attività di lottizzazione svolta è deliberatamente nata dall'iniziativa e dal sostegno di numerosi operatori del settore edilizio, tecnici, diversi professionisti e plurimi soggetti incardinati anche nell'operatività dell'ente comunale chiamato al controllo, tutti con specifiche competenze e ampie conoscenze della materia urbanistica;

- l'amministrazione, nonostante le nettamente diverse linee programmatiche tracciate dal piano regolatore, ha contribuito grandemente a creare quel risultato lottizzatorio, omettendo di dar corso alla procedura imposta per i comparti in relazione al piano di lottizzazione approvato nel 2000, approvando la variante illegittima nel 2006 e la possibilità di vendita frazionata della proprietà nel 2008, nonché rilasciando permessi di costruire palesemente illegittimi in quanto in contrasto con quello strumento urbanistico primario ed in diversi casi addirittura diretti ad anticipare modifiche di piano solo in seguito introdotte dal consiglio comunale;

- i proprietari dei beni sono stati affiancati da esperti del settore (progettisti, direttori dei lavori, costruttori, imprese edili, agenti immobiliari, notaio) che hanno curato gli atti della lottizzazione e delle vendite e reso possibile il complessivo risultato finale illecito, per cui, pur non essendo esenti dalla responsabilità colposa per l'approccio estremamente superficiale al tema della palese destinazione d'uso artigianale dell'area sulla quale insistevano i loro immobili, si sono dimostrati solo molto ingenui nel procedere egualmente, come emerso nell'esame di diverse posizioni, all'investimento immobiliare più importante della loro vita senza quella adeguata attenzione che, come accertato, aveva indotto invece altri nelle medesime condizioni di estrazione sociale e culturale ad astenersi dall'aderire ad una situazione vistosamente opaca;

- la confisca, incidente sulla proprietà, determinerebbe il risultato paradossale della destinazione finale degli immobili al patrimonio del Comune di ... , che proprio con i suoi amministratori pubblici, tecnici degli uffici preposti ai controlli è dirigente del settore urbanistico ha contribuito, con una incidenza causale altamente significativa, a realizzare l'illecito con le marchiane violazioni della normativa urbanistica primaria locale.

Vista questa lunga catena di responsabilità, che ha coinvolto figure pubbliche e professionisti privati, tutti dolosamente impegnati a raggiungere il risultato vietato, la Corte ritiene che non meriti la sanzione della confisca l'anello debole e finale del meccanismo, rappresentato dai proprietari che, per una negligenza non scusabile sul piano giuridico ma comunque limitata, subirebbero un danno enorme dalla perdita della proprietà acquistata con grandi sacrifici familiari e vedrebbero destinata la proprietà lottizzata, per giunta, proprio al Comune, i cui principali esponenti sono stati i protagonisti negativi della creazione della situazione fondatamente riscontrata dagli inquirenti.

Si ritiene che, in seno ad un doveroso bilanciamento delle opposte esigenze, dunque alla ricerca di un equilibrio tra l'ingerenza nel diritto del singolo e le esigenze di salvaguardia dell'interesse generale, gli imputati ed i terzi che devono essere chiamati a rispondere delle loro azioni solo per colpa debbano essere messi in condizione di adeguare la destinazione d'uso, mediante apposite opere, alle prescrizioni allo stato ineludibili del piano regolatore generale.



Come evidenziato dalla terza sezione della Corte di Cassazione nella sentenza n. 47280/19, è rilevabile d'ufficio la questione relativa alla violazione dell'art. 1 del protocollo n. 1 della CEDU, così come interpretato dalla sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 28 giugno 2018, nel caso G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia, in quanto le decisioni della Corte EDU, quando evidenziano una situazione di oggettivo contrasto della normativa interna con la Convenzione europea, assumono rilevanza anche nei processi diversi da quello nel cui ambito sono state pronunciate.

La Corte ritiene che alla stregua dell'indirizzo della Grande Camera sarebbe inutilmente vessatoria ed eccessivamente gravosa la misura della confisca senza passare da quella rappresentata possibilità di adeguamento sostanziale.

Nondimeno, deve prendere atto della circostanza che l'art. 44 secondo comma dpr 380/01 non ammette in alcun modo sanzioni diverse dalla confisca sul piano letterale e che una diversa interpretazione della norma così strutturata condurrebbe nella specie ad una inammissibile operazione creativa, certamente preclusa dai canoni generali dell'interpretazione.

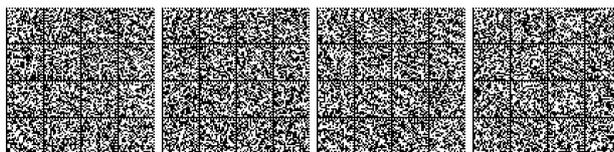
Non è possibile interpretare l'art. 44 cit. in maniera convenzionalmente orientata, ovvero conforme alla pronuncia della Grande Camera della CEDU, e, quindi, la norma va sottoposta ad un vaglio di costituzionalità in relazione all'art. 117 primo comma Cost. nella parte in cui è previsto che la potestà legislativa debba essere esercitata dallo Stato nei rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

È noto che le sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 hanno segnalato che le norme della CEDU, ancorché direttamente vincolanti nell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo, non possono comportare la disapplicazione delle norme interne con esse contrastanti, se ed in quanto queste ultime siano attuative di principi affermati dalla Costituzione, cui anche le norme convenzionali debbono ritenersi subordinate quali fonte interposte ai sensi dell'art. 117 Cost. (norma che distingue i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario da quelli riconducibili agli obblighi internazionali come la CEDU); quindi in tal caso la legge nazionale in contrasto irreversibile con la CEDU va sottoposta allo scrutinio del giudice delle leggi per la verifica della fondatezza del sospetto di incostituzionalità per contrasto con gli obblighi internazionali previsti dall'art. 117; con riferimento alla CEDU, infatti, non può operare, secondo la Consulta, il meccanismo di adattamento automatico di cui all'art. 10 comma primo Cost., in quanto tale norma costituzionale, afferente ai principi consuetudinari, non è applicabile alle norme internazionali pattizie; né può essere esteso il meccanismo di adattamento delle norme comunitarie di cui all'art. 11 Cost., perché quelle della CEDU non sono norme emanate nell'ambito dell'ordinamento sopranazionale e non rientrano nell'ambito di una rinuncia da parte dello Stato ad una parte della sovranità nazionale.

Il primo controllo cui tenuto il giudice nazionale è rappresentato dall'accertamento di compatibilità della norma interna con la Costituzione e con la CEDU, al fine di offrire una lettura ermeneutica che sia nel contempo costituzionalmente e convenzionalmente orientata, avuto riguardo alle indicazioni offerte dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Strasburgo.

Illuminante è la sentenza n. 196 del 2010 della Consulta nel tracciare il percorso da seguire in tal caso. La Corte Costituzionale, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto - insanabile in via interpretativa - con una o più norme della CEDU», deve preliminarmente accertare l'esistenza del contrasto «e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana» (così già la sentenza n. 349 del 2007); «in presenza di un apparente contrasto fra disposizioni legislative interne ed una disposizione della CEDU, anche quale interpretata dalla Corte di Strasburgo, può porsi un dubbio di costituzionalità, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., solo se non si possa anzitutto risolvere il problema in via interpretativa», giacché soltanto «ove l'adeguamento interpretativo, che appaia necessitato, risulti impossibile o l'eventuale diritto vivente che si formi in materia faccia sorgere dubbi sulla sua legittimità costituzionale, la Corte potrà essere chiamata ad affrontare il problema della asserita incostituzionalità della disposizione di legge» (sentenza n. 239 del 2009).

Nella sentenza n. 93 del 2010 la Consulta ha precisato che, nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice nazionale comune deve, quindi, preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenza n. 239 del 2009), e, ove tale soluzione risulti impercorribile (non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante), deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro dianzi indicato (v. anche la sentenza n. 311/09).



Da un lato, la CEDU, in linea con l'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, ritiene che la confisca non sia sempre proporzionata nel reato di lottizzazione, elenca le situazioni in cui potrebbe verificarsi tale sproporzione e va opportunamente adottata una sanzione meno grave, tra le quali rientra senza dubbio il caso in discussione nel presente procedimento in forza delle esposte argomentazioni; dall'altro lato, l'art. 44 cit. non ammette soluzioni sanzionatorie meno gravi della confisca in caso di accertamento della ricorrenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi del reato di lottizzazione abusiva e di comprovata colpa anche dei terzi acquirenti.

Una confisca disposta nel presente procedimento esporrebbe la decisione giudiziaria che la contiene, e di conseguenza lo Stato, alle censure della CEDU, per cui s'impone la necessità di sottoporre al giudizio della Corte Costituzionale la valutazione di una fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 per contrasto con l'art. 117 Cost., con la conseguenza dell'introduzione di forme meno severe di sanzione nell'art. 44 (mutuando, ad esempio, il sistema di prescrizioni previsto per rendere le opere conformi alle disposizioni tecniche sostanziali in materiale antisismica, come previsto dall'art. 98 terzo comma del dpr 380/01).

Alcune indicazioni presenti nelle sentenze n. 49/2015 e 348 e 349/2007 della Corte Costituzionale devono guidare l'interprete in queste situazioni:

- sarebbe errato ritenere che la CEDU abbia reso gli operatori giuridici nazionali, e in primo luogo i giudici comuni, passivi ricettori di un comando esegetico impartito altrove nelle forme della pronuncia giurisdizionale, quali che siano le condizioni che lo hanno determinato;

- giudice nazionale non può spogliarsi della funzione che gli è assegnata dall'art. 101, secondo comma, Cost., con il quale si «esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto» (sentenza n. 40 del 1964; in seguito, sentenza n. 234 del 1976), e ciò vale anche per le norme della CEDU, che hanno ricevuto ingresso nell'ordinamento giuridico interno grazie a una legge ordinaria di adattamento;

- certamente, il giudice comune non potrà negare di dar corso alla decisione emanante dalla Corte di Strasburgo che abbia definito la causa di cui tale giudice torna ad occuparsi, quando necessario, perché cessino, dove-rosamente, gli effetti lesivi della violazione accertata (sentenza n. 210 del 2013); in tale ipotesi «la pronuncia giudiziaria si mantiene sotto l'imperio della legge anche se questa dispone che il giudice formi il suo convincimento avendo riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza emessa nella stessa causa» (sentenza n. 50 del 1970); quando, invece, si tratta di operare al di fuori di un simile presupposto, resta fermo che «l'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri» (sentenza n. 349 del 2007); ciò non vuol dire, però, che questi ultimi possano ignorare l'interpretazione della Corte EDU, una volta che essa si sia consolidata in una certa direzione;

- corrisponde infatti a una primaria esigenza di diritto costituzionale che sia raggiunto uno stabile assetto interpretativo sui diritti fondamentali, cui è funzionale, quanto alla CEDU, il ruolo di ultima istanza riconosciuto alla Corte di Strasburgo;

- quest'ultimo, poggiando sull'art. 117, primo comma, Cost., e comunque sull'interesse di dignità costituzionale appena rammentato, deve coordinarsi con l'art. 101, secondo comma, Cost., nel punto di sintesi tra autonomia interpretativa del giudice comune e dovere di quest'ultimo di prestare collaborazione, affinché il significato del diritto fondamentale cessi di essere controverso; è in quest'ottica che si spiega il ruolo della Corte EDU, in quanto permette di soddisfare l'obiettivo di certezza e stabilità del diritto;

- il primo dovere dell'interprete è di verificare se è effettivamente riscontrabile un contrasto tra norme interne delle quali debba farsi applicazione nel caso concreto e norme CEDU, o se, invece, la disciplina nazionale sia in linea, anche attraverso una interpretazione adeguatrice, con quella convenzionale; in quest'ultima ipotesi non può evidentemente sorgere alcun problema dall'applicazione della norma interna, mentre, nel caso di accertato insanabile contrasto, tale norma è soggetta al sindacato di costituzionalità ex art. 117 Cost., per violazione della norma convenzionale interposta, essendo escluso che possa direttamente farsi applicazione di quest'ultima obliterando il contrario disposto di una norma interna (si vedano ad esempio, per tale evenienza, due recenti casi di incidente di costituzionalità promosso dalle Sezioni Unite penali con le ordinanze n. 41694 del 18 ottobre 2012 Nicosia, e n. 34472 del 19/04/2012, Ercolano);

- altro aspetto, anch'esso definitivamente esplorato, è quello della forza vincolante della giurisprudenza della Corte EDU nei confronti del giudice nazionale; data la natura eminentemente casistica di tali sentenze, che per di più si riferiscono a una pluralità di ordinamenti, il vincolo per il giudice nazionale sussiste esclusivamente con riguardo a un orientamento convenzionale "consolidato" ovvero a una decisione "pilota" in senso stretto, la quale, cioè, con riferimento a un determinato ordinamento nazionale, ne evidenzia lacune o contrasti strutturali con la CEDU (per tutte, da ultimo, Corte Cost. sent. n. 49 del 2015).



Nella sentenza della Grande Camera del 28 giugno 2018 si afferma: “la Corte sottolinea che le sue sentenze hanno tutte lo stesso valore giuridico. Il loro carattere vincolante e le loro autorità interpretativa non possono pertanto dipendere dal collegio giudicante che le ha pronunciate”.

In ogni caso, senza entrare in un approfondimento del tema del consolidamento dell’orientamento o della sentenza pilota, resta il dato che la questione della necessaria proporzionalità della confisca per evitare violazioni del Protocollo n. 1 è stata posta comunque dalla Grande Camera, ovvero dal massimo consesso della CEDU, e che la Corte costituzionale ha definito le pronunce della Grande Camera della Corte di Strasburgo come espressione del diritto vivente europeo (sentenza n. 43/2018).

Inoltre, in quella pronuncia, la Grande Camera ha affrontato casi sorti nel panorama giudiziario italiano, per cui i principi affermati attengono strettamente ai tratti peculiari del nostro ordinamento giuridico nazionale.

Ciò stabilito, il Collegio ritiene che quell’interpretazione della Grande Camera sia da reputare un dato fermo e vincolante con riguardo alla CEDU, non possa essere recepita nel nostro ordinamento per effetto di una operazione ermeneutica convenzionalmente orientata, essendo una simile esegesi vietata radicalmente dal dato letterale insormontabile dell’art. 44 secondo comma DPR 380/01, che contempla unicamente in via obbligatoria la confisca, e quindi si ponga come non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 44 secondo comma dpr 380/01 nella parte in cui non consente una sanzione meno grave della confisca per i casi di lieve responsabilità colposa dei singoli soggetti nell’alveo del reato di lottizzazione.

*P.Q.M.*

*Letto l’art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;*

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell’art. 44 secondo comma D.P.R. 380/01 per contrasto con l’art. 117 Cost. nella parte in cui, qualora la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite risulti sproporzionata alla luce delle indicazioni della giurisprudenza della CEDU espressa dalla Grande Camera nella sentenza del 28 giugno 2018, Giem e altri c. Italia, non consente l’applicazione in via principale di una sanzione meno grave, come quella dell’obbligo di procedere all’adeguamento parziale delle opere eseguite per renderle integralmente conformi alle legittime prescrizioni della pianificazione urbanistica generale, nei confronti dei soggetti rimproverabili per aver tenuto solo una lieve condotta colposa con riguardo alla lottizzazione abusiva.*

*Sospende il giudizio in corso sino all’esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Dispone che, a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte Costituzionale, che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bari, 18 maggio 2020

*Il Presidente:* IACOVONE

*Il Consigliere estensore:* GDALETA



## N. 162

*Ordinanza del 24 maggio 2019 del Giudice di pace di Taranto  
nel procedimento penale a carico di A. S. e altri***Reati e pene - Obbligo dell'istruzione elementare dei minori - Sanzione per la sua inosservanza - Analogo inadempiamento riguardo alla scuola media inferiore di primo grado e ai primi due anni dell'istruzione secondaria superiore - Omessa previsione.**

– Codice penale, art. 731.

## UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI TARANTO

Il Giudice di pace del dibattimento penale

Letti gli atti del procedimento a carico di: M. G., V.G., A. S., A. S., B. A., C. M., C. M., C.A., C. T., C. V., C. F., D'A. A., G. D., G. M., I. O., I. M., L. A. in atti generalizzati, per il reato di cui all'art. 731 c.p.;

Rilevato che secondo il recente indirizzo della Suprema Corte di cassazione, la contravvenzione di cui all'art. 731 c.p. è configurabile solo in caso di inosservanza dell'obbligo di istruzione elementare (Cass. n. 50624/2017);

Rilevato:

che l'art. 8 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859 è stato abrogato a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 13 dicembre 2020, n. 212, nel prevedere che l'inosservanza dell'obbligo di frequenza scolastica per almeno otto anni comportava l'applicazione delle sanzioni previste dal codice penale dall'art. 731, in tema di istruzione elementare;

che la successiva legislazione scolastica ovvero la legge delega 28 marzo 2003, n. 53 è il decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, non hanno fatto riferimento a quest'ultima precisazione, pur prolungando il periodo di formazione obbligatoria fino a dodici anni, a cominciare dalla prima classe della scuola elementare o comunque fino all'ottenimento di una qualifica professionale triennale entro il compimento del diciottesimo anno d'età;

che, parimenti, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha fatto sì che l'obbligo scolastico debba essere rispettato per almeno dieci anni (cinque anni di scuola elementare, tre anni di scuola media inferiore e due anni della scuola media secondaria di secondo grado), in quanto obbligo diretto a conseguire un titolo di studio di scuola secondaria superiore o ancora una qualifica professionale triennale entro i diciotto anni;

che l'art. 731 c.p. dev'essere considerato manifestamente incostituzionale, nella parte in cui fa riferimento solo all'istruzione elementare, in violazione degli articoli 3, 30 e, in parte, 34 della Costituzione, atteso che, in questo modo, si verrebbe a creare una palese discriminazione tra l'obbligo dei genitori di istruire i figli sino alla scuola elementare, con conseguenti sanzioni penali, e l'obbligo dei genitori di istruire i figli sino ai primi due anni della scuola superiore, come previsto dalla suindicata legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza alcuna sanzione penale, con grave «vacatio» normativa, tenuto conto della ben nota e preoccupante dispersione scolastica che caratterizza il contesto sociale italiano;

che l'art. 1, comma 622 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 afferma che:

«l'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni»;

che pertanto, l'art. 30 della Costituzione, in riferimento all'art. 1, comma 622 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, attiene al dovere, e, quindi, all'obbligo, dei genitori di istruire i figli fino ai primi due anni della scuola superiore, atteso quanto sancito dall'art. 34, secondo comma, della Costituzione, che fa praticamente riferimento alla scuola elementare, e, quindi, anche alla scuola inferiore di primo grado;

che la mancanza di sanzioni penali o amministrative per la violazione dell'obbligo scolastico riferito sino ai primi due anni della scuola secondaria superiore inficerebbe l'art. 30, nonché l'art. 34, secondo comma, della Costituzione, proprio nella parte in cui si fa praticamente riferimento in quest'ultimo articolo alla scuola media inferiore di 1° grado, oltre che alla scuola secondaria;

che, nel caso di specie, con il presente provvedimento, si ritiene che non debba ravvisarsi l'ingerenza del giudice di pace nella funzione legislativa, atteso che trattasi di un adeguamento della norma - di cui all'art. 731 c.p. - ai principi sovraordinati della legislazione ordinaria attuale, sanciti - dall'art. 1, comma 622 - della legge 27 dicembre 2006, n. 296;



che, invero, adottando il metodo teleologico di interpretazione alla *ratio* della legge penale, di cui all'art. 731 c.p., va data alla stessa norma un'interpretazione progressiva, atteso che lo scopo oggettivamente inteso di tale disposizione penale è certamente mutato col variare delle circostanze e dei rapporti sociali ovvero con l'imposizione dell'obbligo scolastico sino ai due primi anni della scuola superiore.

*P. Q. M.*

*Il giudice di pace di Taranto; dichiara non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'art. 731 del codice penale, in violazione degli artt. 3, 30 e 34, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui si fa riferimento solo all'istruzione elementare, senza contemplare la scuola media inferiore di primo grado ed i primi due anni dell'istruzione secondaria superiore.*

*Si comunichi alle parti, al P.M., al sig. primo Presidente della Corte di cassazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al sig. Presidente della Camera dei deputati, al sig. Presidente del Senato, con pubblicazione della presente ordinanza nella Gazzetta Ufficiale.*

Taranto, 24 maggio 2019

*Il Giudice di pace: RUSSO*

20C00278

N. 163

*Ordinanza del 18 giugno 2020 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Tata Italia S.p.a. c/ Comune di Bari.*

**Commercio - Norme della Regione Puglia - Orari di apertura e di chiusura - Previsione che gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio.**

- Legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), art. 18, come modificato dall'art. 12 della legge regionale 7 maggio 2008, n. 5 ("Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)").

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi signori magistrati:

Felice Manna - Presidente;

Ubaldo Bellini - Consigliere;

Aldo Carrato - Consigliere;

Chiara Besso Marcheis - Consigliere;

Stefano Oliva - Consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 2012-2016 proposto da:

Tata Italia S.p.a., in persona dell'amministratore unico legale rappresentante p.t. Giuseppe Tatarella, rappresentata e difesa dall'avvocato Felice Eugenio Lorusso, ed elettivamente domiciliata presso lo studio di questo, in Roma, via della Scrofa n. 64 - ricorrente - contro Comune di Bari, in persona del sindaco *pro tempore* Antonio Decaro, rappresentato e difeso dagli avvocati Biancalaura Capruzzi e Rosaria Basile dell'Avvocatura comunale, ed elettivamente domiciliato, presso lo studio dell'avv. Fabio Caiaffa, in Roma, via Nizza n. 53 - controricorrente - avverso la sentenza n. 2689/2015 del Tribunale di Bari, pubblicata il 12 giugno 2015;

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12 novembre 2019 dal consigliere dott. Ubaldo Bellini.



*Fatti di causa*

Con ricorso *ex art.* 22 della legge n. 689/1981, la Tata Italia S.p.a., titolare di un'autorizzazione amministrativa per la vendita al minuto di generi di tipo non alimentare nella zona industriale di Bari, impugnava davanti al giudice di pace di Bari l'ordinanza ingiunzione n. 441/2011 del 25 novembre 2011, emessa dal Corpo di Polizia municipale del Comune di Bari, per l'infrazione contestata con il verbale di accertamento del 6 maggio 2009 di violazione dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali. Riteneva la ricorrente che nelle località turistiche e nelle città d'arte, quale la città di Bari, dovesse essere riconosciuta agli esercizi commerciali la più ampia autonomia circa la facoltà di derogare all'obbligo di chiusura festiva, specie in virtù della previsione di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 114/1998.

Si costituiva in giudizio il Comune di Bari chiedendo il rigetto dell'opposizione atteso che il provvedimento sanzionatorio era stato emesso ai sensi della legge regionale n. 5/2008, integrativa della legge regionale n. 11/2003 (art. 18).

Con sentenza n. 928/2013 del 28 marzo 2013 il giudice di pace di Bari rigettava l'opposizione, rilevando che nel giudizio promosso davanti al TAR Puglia, conclusosi con la sentenza n. 2654/2008, la Tata aveva impugnato l'ordinanza del sindaco relativa alla «calendarizzazione» delle deroghe all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per l'anno 2008, di tal che la pronuncia del giudice amministrativo era inconferente in quanto l'illecito in esame si riferiva al 2009.

Avverso detta sentenza proponeva appello la Tata Italia S.p.a. chiedendo la riforma della sentenza di primo grado. Sottolineava che il decreto-legge n. 98/2011 aveva introdotto la generale ed assoluta libertà per gli esercizi commerciali di qualunque tipologia di stabilire liberamente i giorni e gli orari di apertura e chiusura; che la sentenza del Consiglio di Stato n. 1179/2012 aveva confermato la sentenza del TAR n. 2654/2008; che pendevano dinanzi al TAR Puglia i giudizi con i quali la Tata aveva impugnato le ordinanze sindacali di individuazione delle deroghe all'obbligo di chiusura domenicale e festiva anche per gli anni 2009-2010-2011 (per cui chiedeva anche la sospensione del giudizio in attesa della definizione quanto meno del giudizio innanzi al TAR relativo all'anno 2009); ribadiva l'incostituzionalità della normativa regionale che, vietando l'apertura dei negozi anche nei giorni festivi, recava ostacolo alla libertà di impresa e di concorrenza.

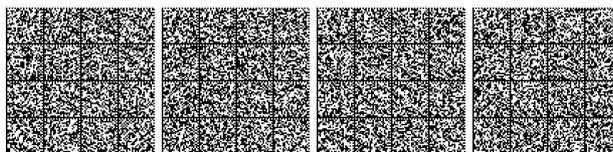
Si costituiva il Comune di Bari, deducendo la legittimità del provvedimento sanzionatorio.

Con sentenza n. 2689/2015, depositata in data 12 giugno 2015, il Tribunale di Bari rigettava l'appello, ritenendo di non sospendere il giudizio in quanto la sentenza del Consiglio di Stato n. 1179/2012 aveva dichiarato l'illegittimità delle ordinanze del Sindaco emesse in epoca precedente all'entrata in vigore della legge regionale n. 5/2008, integrativa della legge regionale n. 11/2003, sulla cui base era stata emessa l'ordinanza sindacale n. 1142/2008, presupposta dall'ordinanza ingiunzione in oggetto. Sottolineava che la legittimità dell'ordinanza sindacale che disciplina la calendarizzazione delle aperture domenicali dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 5/2008 era questione affrontata dal TAR Puglia con sentenza n. 1348/2009. Specificava che la legge regionale n. 5/2008 aveva modificato l'art. 18 della legge regionale n. 11/2003, prevedendo per i comuni a economia turistica la deroga all'obbligo di chiusura domenicale nel periodo maggio-settembre e la calendarizzazione per gli altri mesi. Nella fattispecie la Tata aveva violato l'obbligo di chiusura, avendo stabilito di aprire l'esercizio commerciale in una domenica di aprile in cui vigeva l'obbligo di chiusura.

Avverso detta sentenza propone ricorso per cassazione la Tata Italia S.p.a. sulla base di tre motivi; resiste il Comune di Bari con controricorso. Entrambe le parti hanno depositato memoria illustrativa.

*Ragioni della decisione*

1 - Con il primo motivo, la ricorrente lamenta, «In relazione all'art. 360, n. 3 del codice di procedura civile, [la] violazione ed errata applicazione delle norme di diritto e in particolare dell'art. 295 del codice di procedura civile del decreto legislativo n. 150/2011. Sulla mancata sospensione del giudizio di appello in attesa della definizione del giudizio innanzi al TAR Puglia, proposto per l'annullamento dell'ordinanza sindacale di individuazione delle deroghe all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per l'anno 2009». Osserva la società ricorrente che dalla definizione del giudizio innanzi al giudice amministrativo dipende la decisione della causa relativa all'accertamento della legittimità dell'ordinanza ingiunzione.



1.1. - Il motivo non è fondato.

1.2. - Costituisce principio consolidato in seno alla giurisprudenza di questa Corte quello secondo cui per la sospensione necessaria del processo *ex art.* 295 del codice di procedura civile non è sufficiente che tra due liti sussista una mera pregiudizialità logica, ma è necessario un rapporto di pregiudizialità giuridica, che ricorre unicamente quando la definizione di una controversia costituisca l'indispensabile antecedente logico giuridico dell'altra il cui accertamento debba avvenire con efficacia di giudicato. Corollario di tale impostazione, in tema di sanzioni conseguenti alla violazione di atti amministrativi, è che non dev'essere sospeso il giudizio di opposizione alle prime in relazione alla pendenza davanti al giudice amministrativo dell'impugnazione dell'atto presupposto, allorquando il vizio asseritamente invalidante dell'ordinanza ingiunzione concerna tale atto del suo procedimento formativo, ben potendo il giudice dell'opposizione decidere con efficacia di giudicato anche le questioni di legittimità dell'atto presupposto, ovvero disapplicarlo (*ex plurimis*, Cassazione n. 8796 del 2018; Cassazione n. 2040 del 2018; Cassazione n. 12901 del 2013; Cassazione n. 9588 del 2012).

2. - Con il secondo motivo, la ricorrente deduce, «In relazione all'art. 360, n. 3 del codice di procedura civile, [la] violazione delle norme sul giudicato sostanziale e in particolare dell'art. 2902 del codice civile [recte: 2909 del codice civile]. Sul contenuto della sentenza del TAR Puglia-Bari 2654/2008, confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato 1179/2012. Contrasto insanabile tra le argomentazioni complessive adottate. Contraddittorietà del procedimento logico-giuridico posto a base della decisione». Secondo la ricorrente con la citata sentenza il Consiglio di Stato affermava il principio per cui nei comuni a economia prevalentemente turistica e nelle città d'arte gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, facendo riferimento alla disciplina di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 114/1998. Inoltre, il Consiglio di Stato aveva precisato, con efficacia di giudicato, che ogni calendarizzazione delle deroghe all'obbligo della chiusura domenicale e festiva, con riferimento agli esercizi commerciali ubicati nelle località turistiche, dovesse ritenersi illegittima, comprimendo una facoltà riconosciuta in maniera piena dalla legge.

2.1. - Il motivo non è fondato.

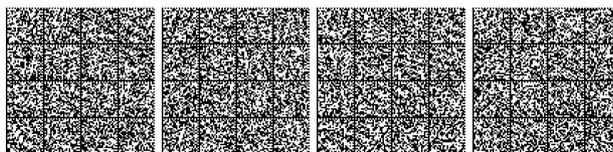
2.2. - Il Tribunale ha dato conto dell'esistenza della pronunzia del Consiglio di Stato ritenendola non pertinente al caso di specie perché relativa ad ordinanza sindacale emessa in regime anteriore alla legge regionale n. 5/2008, che funge da presupposto alle nuove ordinanze sindacali poi, non a caso, oggetto di distinta pretesa di annullamento davanti al giudice amministrativo. A fronte di tali rilievi, la ricorrente non ha fornito elementi specifici di diverso significato; e ciò quantunque l'eccezione di giudicato esterno postuli, ove formulata dalla parte, che quest'ultima, giusta l'art. 2697, comma 2, del codice civile non si limiti alla mera allegazione della decisione da cui intende trarre giovamento, ma deduca, in modo specifico ed autosufficiente, che la materia del contendere oggetto del processo in corso sia coperta, in tutto o in parte, dal giudicato formatosi in altro, precedente, giudizio (Cassazione n. 8796 del 2018, cit.; *cf.* Cassazione n. 13475 del 2014).

3. - Con il terzo motivo, la ricorrente deduce, «In relazione all'art. 360, n. 5 del codice di procedura civile, [l'] omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti. Mancata considerazione dei profili di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 11/2003, sollevati dalla Tata nei due gradi di giudizio», lamentando di avere sollevato, anche nel giudizio di appello, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 4, 5 e 6 della legge regionale Puglia n. 11/2003, come modificata dalla legge regionale Puglia n. 5/2008, per contrasto con gli articoli 3, 41 e 117, comma 2, lettere e) e m) della Costituzione; rispetto alla quale il giudice di merito non aveva preso posizione.

3.1. - Il motivo è inammissibile.

3.2. - Non può essere evocato il paradigma di cui all'art. 360, comma 1, n. 5 dell'art. 360 del codice di procedura civile data la operatività del principio della c.d. «doppia conforme», che (ai sensi dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 83/2012, conv. in legge n. 134 del 2012) vige per i giudizi di appello introdotti con ricorso depositato o con citazione di cui sia stata richiesta la notificazione dal trentesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore (il 12 agosto 2012) della legge di conversione del detto decreto-legge [nella specie, citazione in appello notificata in data 30 ottobre 2013].

Si applica infatti, *ratione temporis*, il dettato dell'art. 348-ter, u.c., del codice di procedura civile secondo cui «La disposizione di cui al quarto comma [per la quale il ricorso per cassazione può essere proposto esclusivamente per i motivi di cui ai numeri 1), 2),3) e 4) del primo comma dell'art. 360] si applica, fuori dei casi di cui all'art. 348-bis, secondo comma, lettera a), anche al ricorso per cassazione avverso la sentenza d'appello che conferma la decisione di primo grado».



4. - Va tuttavia rilevato che la mancata risposta del giudice di appello alla richiesta della parte di sollevare una questione di legittimità costituzionale non potrebbe comunque essere configurata in termini di mero «omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti», giacché (nel sistema articolato dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953, secondo cui «Nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti, o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza»), da un lato, il termine «sollevare» deve essere inteso quale onere delle parti (e del *PM*) di sottoporre al giudice del processo il dubbio di costituzionalità, affinché sia il giudice (d'ufficio ovvero compulsato) a valutarne la rilevanza e la non manifesta infondatezza e quindi a proporre la questione di legittimità costituzionale, in via incidentale. E, dall'altro lato, come sia del tutto improprio riferire al paradigma di cui all'art. 360, comma 1, n. 5, del codice di procedura civile la richiesta della parte al giudice di proporre il sindacato di costituzionalità, in qualunque stato o grado del giudizio *a qua*.

4.1. - In effetti il Tribunale d'appello aveva richiamato la pronuncia (sent. n. 1348/2009) con cui il TAR Puglia aveva ritenuto la legittimità costituzionale della legge regionale n. 5/2008, in quanto a suo dire riconducibile alla competenza legislativa esclusiva e residuale delle regioni, ai sensi del novellato art. 117, comma 4, della Costituzione, in materia di «commercio», nella quale è compresa anche la disciplina delle aperture o chiusure domenicali degli esercizi commerciali. Tale materia, secondo il TAR era stata legittimamente disciplinata dalla Regione Puglia con l'art. 18 della legge regionale n. 11/2003 e successive modificazioni, non sussistendo alcuna ingiustificata limitazione rispetto ai principi costituzionali e comunitari volti alla «tutela della concorrenza» (TAR Puglia n. 3619/2010).

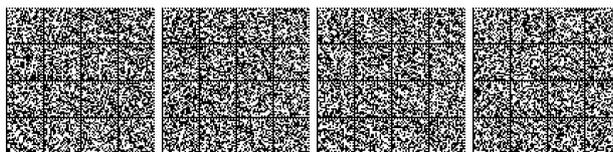
4.2. - Tuttavia, dopo la decisione di secondo grado, è sopravvenuta la sentenza con cui la Corte costituzionale ha viceversa ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale della successiva legge reg. Puglia n. 24/2015 (Codice del commercio), in particolare, tra gli altri, degli articoli 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c, che prevedono interventi regolativi degli «orari di apertura e di chiusura» degli esercizi commerciali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «tutela della concorrenza» (Corte costituzionale n. 239 del 2016).

Il giudice delle leggi ha sottolineato come il legislatore statale fosse già intervenuto per assicurare la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, dapprima in via sperimentale e poi a regime, con l'art. 3, comma 1, lettera d-*bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248. Con ciò svolgendosi attualmente detta attività - in seguito alla modifica disposta dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e quelle di somministrazione di alimenti e bevande - «senza i seguenti limiti e prescrizioni» concernenti, tra l'altro, «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Rammentato, dunque, di avere giudicato non fondate le questioni di costituzionalità sollevate, in via principale, da alcune regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato (Corte costituzionale n. 299 del 2012), nonché di avere dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme regionali con le quali si erano regolati gli orari degli esercizi commerciali, in quanto contrastanti con l'espresso divieto di limiti e prescrizioni in materia, contenuto nella citata normativa statale (Corte costituzionale n. 27 e n. 65 del 2013; e n. 104 del 2014), la Corte costituzionale ha, conseguenzialmente, ritenuto che analogo contrasto dovesse essere ravvisato, con riferimento alle impugnate disposizioni della legge Regione Puglia.

Pertanto - pur precisando che la totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisca una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato possa rivederla in tutto o in parte, temperarla, o mitigarla - la Corte ha ritenuto che, nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze.

5. - Riguardando il presente dubbio di incostituzionalità le precedenti norme, poste a base dell'accertamento della contestata violazione, in data 6 maggio 2009, dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, emesso ai sensi dell'art. 18 della legge regionale n. 11/2003, come integrato e modificato dall'art. 12



della legge regionale n. 5/2008, ne consegue che, non ritenendosi praticabile nella specie una interpretazione costituzionalmente orientata di dette norme, che non si traduca nella loro sostanziale e intera disapplicazione, in ragione della non manifesta infondatezza della questione (alla luce ed in ragione delle affermazioni delle citate pronunce del giudice delle leggi) si appalesa necessario sospendere il giudizio *a quo* e rimettere gli atti alla Corte costituzionale, quanto alla sussistenza della eccepita violazione del riparto di competenze tra stato e regioni nella materia *de qua*.

D'altro lato, va richiamato il principio secondo cui la *regola tempus regit actum*, riguardante la successione delle leggi nel tempo, non è riferibile alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, in quanto questa non è una forma di abrogazione, ma una conseguenza dell'invalidità della legge, che ne comporta l'efficacia retroattiva, nel senso che investe anche le fattispecie anteriori alla pronuncia di incostituzionalità, con i limiti derivanti dal coordinamento tra il principio enunciato dagli articoli 136 della Costituzione e 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e le regole che disciplinano il definitivo consolidamento dei rapporti giuridici e il graduale formarsi del giudicato e delle preclusioni nell'ambito del processo (Cassazione n. 6692 del 2006; Cassazione n. 5833 del 2006).

Atteso che il provvedimento sanzionatorio era stato emesso dal Comune controricorrente sensi della legge regionale n. 5/2008, integrativa dell'art. 18 della legge regionale n. 11/2003, nella specie il ricorso per cassazione andrebbe rigettato in ragione del mancato accoglimento di tutti i motivi di ricorso; ravvisandosi da ciò la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*.

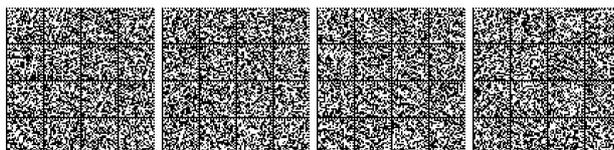
*P. Q. M.*

*La Corte, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/53, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11, come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5; dispone la sospensione del presente giudizio e ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri; 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 in Roma, nella Camera di consiglio della seconda sezione civile della Corte suprema di cassazione, il 12 novembre 2019 e, a seguito di riconvocazione del Collegio nella medesima composizione, il 26 marzo 2020.*

*Il Presidente: MANNA*

20C00279



---

# RETTIFICHE

---

**Avvertenza.** — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

---

## AVVISO DI RETTIFICA

---

**Comunicato relativo all'ordinanza della Camera arbitrale presso l'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC dell'8 luglio 2020.** (Ordinanza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale -1ª Serie speciale - n. 44 del 28 ottobre 2020).

Nel titolo dell'ordinanza citata in epigrafe, pubblicata nella sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, dove è scritto: «Ordinanza dell'8 luglio 2020 della Camera arbitrale presso l'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC su ricorso proposto da Deca s.r.l. contro il Consorzio di Sviluppo industriale della Provincia di Catanzaro», leggasi: «Ordinanza dell'8 luglio 2020 della Camera arbitrale presso l'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC su ricorso proposto da Deca s.r.l. contro il Consorzio di Sviluppo industriale della Provincia di Catanzaro (oggi Consorzio Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive - CORAP)».

20C00291

---

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

(WI-GU-2020-GUR-048) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 7,00

