

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 45

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

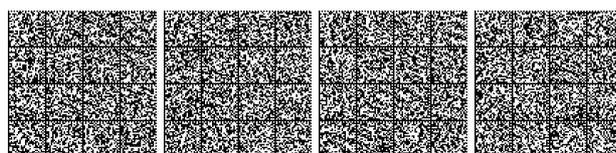
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 novembre 2021

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. 209. Sentenza 6 ottobre - 5 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del Sistema sanitario regionale - Direttori generali delle aziende sanitarie regionali - Procedimento di nomina - Possibilità di attingere alternativamente dall'elenco regionale o da quello nazionale degli idonei - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del Sistema sanitario regionale - Elenco regionale degli idonei alla carica di direttori generali delle aziende sanitarie regionali - Modalità di costituzione - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del Sistema sanitario regionale - Modalità di scelta dei commissari straordinari - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24, artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4, primo comma, lettera i).

Pag. 1

N. 210. Sentenza 23 settembre - 5 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Edilizia convenzionata - Regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili - Modifica retroattiva, introdotta in sede di conversione di decreto-legge - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, della tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, del diritto di difesa, delle prerogative del potere giudiziario, del diritto di proprietà e della funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-undecies; legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 77, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 10

N. 211. Sentenza 7 ottobre - 5 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Iscrizione delle riserve da parte dell'impresa - Conseguente variazione in aumento dell'importo economico dell'opera rispetto all'importo contrattuale - Obbligo di costituire un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13, art. 23, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l).

Pag. 24



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **60.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Agricoltura - Ambiente - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di agroecologia - Previsto divieto di uso di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, in base al regolamento (UE) 2018/848 e dell'allegato n. 2 del decreto ministeriale n. 6793 del 2018, negli ambiti territoriali ivi elencati - Sanzione amministrativa da 1000 a 5000 euro prevista per la relativa violazione.

Agricoltura - Ambiente - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di agroecologia - Controlli e verifiche nelle importazioni e nelle produzioni - Previsto divieto di commercializzazione, oltre che di lavorazione, trasformazione o comunque vendita, di prodotti agricoli importati che non rispondano a determinate condizioni ivi disciplinate.

Agricoltura - Ambiente - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di agroecologia - Vigilanza sull'utilizzo di biocidi tossici e sanzioni - Prevista attribuzione delle funzioni di controllo al Nucleo operativo regionale per la sicurezza agroalimentare (NORAS) del Corpo forestale della Regione e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale competente - Istituzione di un apposito capitolo di bilancio della Regione ove confluiscono i proventi delle relative sanzioni amministrative.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni demaniali marittime - Norme della Regione Siciliana per la riduzione del contenzioso - Applicazione dei commi 7, 9 e 10 dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020, che dispongono, per la definizione delle liti in materia di determinazione dei canoni, il pagamento di determinati importi - Presentazione della domanda di definizione che sospende i procedimenti amministrativi e giurisdizionali pendenti - Previsione che i termini per la presentazione della domanda e per il versamento dell'importo dovuto sono fissati rispettivamente il 31 agosto 2021, invece che il 15 dicembre 2020, e il 31 ottobre 2021, anziché il 30 settembre 2021.

- Legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime), artt. 3, commi 1 e 2; 4, 6 e 18.....

Pag. 31

- N. **61.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

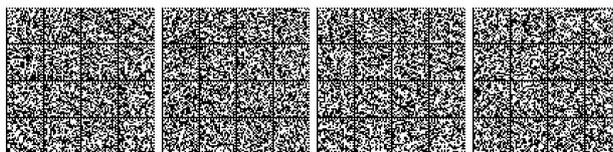
Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Siciliana - Attribuzione al personale dipendente della società Servizi ausiliari Sicilia s.c.p.a. impegnato in servizi sanitari ausiliari presso le aziende sanitarie in attività afferenti a pazienti COVID-19 del riconoscimento economico previsto per gli operatori del Servizio sanitario regionale.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di direttore amministrativo delle aziende sanitarie - Requisiti per l'accesso all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di personale precario degli enti locali - Previsione che i titolari di contratto di lavoro subordinato in servizio presso gli enti locali che godono dei trasferimenti a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, dipartimento regionale delle autonomie locali, possono esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità omnicomprensiva.

- Legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie), artt. 7, 11 e 12.....

Pag. 38



- N. **62.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Disciplina sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura - Fanghi impiegabili per la produzione di alcuni correttivi per l'utilizzo sui suoli - Applicazione all'utilizzo di tali correttivi delle regole di tracciabilità previste per l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.
Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione Lombardia - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Possibilità di riconoscere alle Aziende di Servizi alla Persona (ASP), derivanti dalla trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), che rientrano nella rete territoriale regionale quali enti gestori di unità di offerta preposte all'erogazione di livelli di assistenza sociosanitaria, fino al cento per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020.
Imposte e tasse - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Norme della Regione Lombardia - Modifiche all'art. 53 della legge regionale n. 10 del 2003 - Determinazione del tributo - Maggiorazione delle aliquote qualora i rifiuti speciali, derivanti da impianti di recupero e smaltimento nei quali vengono trattati anche rifiuti urbani, provengano da Comuni ubicati fuori dal territorio regionale.
 - Legge della Regione Lombardia 6 agosto 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio 2021 - 2023 con modifiche di leggi regionali), artt. 15, 17 e 24..... Pag. 42
- N. **169.** Ordinanza del Tribunale di Firenze del 13 maggio 2021
Processo penale - Giudizio direttissimo - Denunciata previsione, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, considerata diritto vivente, del diritto ad un termine a difesa soltanto a seguito dell'apertura del dibattimento (con conseguente impossibilità di accedere ai riti alternativi all'esito di tale termine), invece della previsione della possibilità di accedere ai riti alternativi anche all'esito del termine a difesa eventualmente richiesto.
 - Codice di procedura penale, artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8..... Pag. 49
- N. **170.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 30 giugno 2021
Impiego pubblico - Accesso alla carriera dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato - Previsione che, mediante un regolamento adottato dall'amministrazione, fissa l'età massima di anni trenta per la partecipazione al concorso, in luogo di un più elevato limite da individuarsi in anni trentacinque ovvero comunque di anni trentatré.
 - Decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78), art. 31, comma 1. Pag. 58
- N. **171.** Ordinanza del Tribunale di Paola del 2 novembre 2020
Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato nel processo civile - Compensi spettanti all'ausiliario del magistrato - Riduzione degli importi della metà - Omessa esclusione dell'operatività della riduzione in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2012 (*recte*: 2002), n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 130. Pag. 64
- N. **172.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 1° giugno 2021
Ambiente - Caccia - Norme della Regione Liguria - Divieto per tre anni dell'esercizio dell'attività venatoria nei boschi percorsi da incendi, qualora la superficie bruciata sia superiore a un ettaro - Previsione che tali boschi siano opportunamente tabellati.
 - Legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), art. 46, comma 5, inserito dall'art. 1 della legge regionale 7 ottobre 2008, n. 35 ("Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)"). Pag. 69

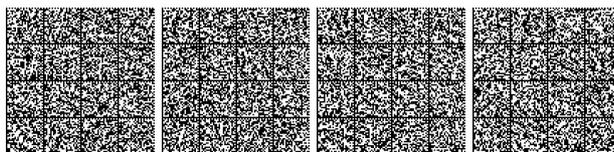


N. 173. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 luglio 2021

Ambiente - Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Umbria - Strumenti per l'attuazione del Piano Regolatore Generale (PRG) - Adozione e approvazione del piano attuativo - Previsione che il Comune esprime parere, ai fini dell'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio.

- Legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), art. 29 [*recte*: art. 24], comma 9.

Pag. 73



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 209

Sentenza 6 ottobre - 5 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del Sistema sanitario regionale - Direttori generali delle aziende sanitarie regionali - Procedimento di nomina - Possibilità di attingere alternativamente dall'elenco regionale o da quello nazionale degli idonei - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del Sistema sanitario regionale - Elenco regionale degli idonei alla carica di direttori generali delle aziende sanitarie regionali - Modalità di costituzione - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del Sistema sanitario regionale - Modalità di scelta dei commissari straordinari - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24, artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4, primo comma, lettera i).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-27 novembre 2020, depositato in cancelleria il 1° dicembre 2020, iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;



uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 23-27 novembre 2020 e depositato in cancelleria il 1° dicembre 2020 (reg. ric. n. 99 del 2020), ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 3 e 4, primo comma, lettera *i*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore).

Le disposizioni censurate concernono, in particolare, la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie (art. 11, comma 2), gli elenchi regionali degli idonei alle cariche di vertice delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (art. 13, comma 1) e l'amministrazione straordinaria delle aziende sanitarie (art. 47, comma 9).

2.- Secondo la difesa statale tali disposizioni eccederebbero i limiti delle competenze statutarie della Regione autonoma Sardegna in materia di «igiene e sanità pubblica», quali risultanti dal combinato disposto dagli artt. 3 e 4, primo comma, lettera *i*), dello statuto reg. Sardegna, violando altresì i principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.1.- In primo luogo è impugnato l'art. 11, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, ove si prevede che «[i] direttori generali sono nominati con deliberazione della Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, attingendo obbligatoriamente all'elenco regionale di idonei, oppure all'elenco nazionale di cui al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria)».

2.1.1.- Ricorda la difesa statale che la possibilità, anzi l'obbligo, per le Regioni di provvedere alla nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale mediante ricorso a elenchi regionali di idonei, della stessa o di altra Regione, era previsto in origine dall'art. 3-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

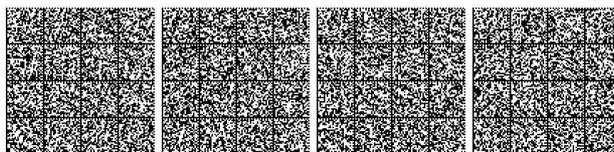
Tale sistema è stato superato dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», che ha riformato profondamente l'intera materia, prevedendo, tra l'altro, la formazione di un unico elenco nazionale degli idonei alla nomina a direttore generale, istituito presso il Ministero della salute e aggiornato con cadenza biennale, sulla base di una valutazione operata da una Commissione nazionale, previa pubblicazione di un avviso pubblico di selezione (art. 1).

Alle Regioni spetta poi effettuare un'ulteriore selezione, sulla base di apposito avviso, a cui possono partecipare unicamente gli iscritti nell'elenco nazionale, con valutazione dei titoli e colloquio, in esito alla quale viene proposta una rosa di candidati al cui interno il Presidente della Regione provvede a scegliere il direttore generale, motivando le ragioni della nomina (art. 2).

Contestualmente all'entrata in vigore del nuovo sistema è stata disposta l'abrogazione delle norme in precedenza vigenti in materia e, fra queste, dell'art. 3-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 (art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 171 del 2016).

La *ratio* di tale disciplina risiederebbe nell'esigenza di garantire che la nomina dei vertici delle aziende sanitarie avvenga in maniera imparziale e trasparente, in piena coerenza con gli ormai consolidati orientamenti della giurisprudenza costituzionale in merito alla natura di tali incarichi, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

2.1.2.- Secondo il costante orientamento di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 295 del 2009 e n. 422 del 2006), le disposizioni statali in tema di governance delle aziende sanitarie sono riconducibili alla materia concorrente della «tutela della salute», ponendosi come principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Ciò varrebbe anche per il d.lgs. n. 171 del 2016, con l'ulteriore precisazione che i principi generali a cui deve attenersi



la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale corrispondono ai principi fondamentali che, nella stessa materia, vincolano le Regioni a statuto ordinario (è richiamata la sentenza n. 159 del 2018).

Sotto questo profilo, l'art. 11, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, prevedendo che i direttori generali delle aziende sanitarie sarde siano nominati attingendo alternativamente all'elenco regionale o all'elenco nazionale degli idonei, si porrebbe in evidente contrasto con l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 171 del 2016, il quale non consentirebbe alternativa di sorta, imponendo tassativamente che la scelta del direttore generale avvenga attingendo, «obbligatoriamente ed esclusivamente», al suddetto elenco nazionale.

2.2.- In secondo luogo è impugnato l'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

Tale disposizione prevede che «[g]li elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore generale, amministrativo e sanitario sono costituiti previo avviso pubblico e selezione effettuata, secondo modalità e criteri individuati con apposita deliberazione della Giunta regionale, da parte di una commissione nominata dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, composta da cinque membri, di cui uno con funzioni di presidente scelto tra magistrati ordinari, amministrativi, contabili e avvocati dello Stato, anche in quiescenza, o del libero foro, abilitati al patrocinio di fronte alle magistrature superiori e quattro esperti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, dei quali uno può essere indicato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali. I componenti della commissione possono essere nominati una sola volta e restano in carica per il tempo necessario alla formazione dell'elenco e all'espletamento delle attività connesse e consequenziali».

2.2.1.- La disposizione impugnata, disciplinando le modalità di formazione dell'elenco regionale degli idonei al quale attingere per la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie regionali, si porrebbe anch'essa in contrasto con il principio stabilito dall'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, incorrendo negli stessi vizi di illegittimità costituzionale già eccepiti in relazione all'art. 11 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, a cui è destinata a dare attuazione.

2.3.- Da ultimo, oggetto d'impugnazione è l'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, secondo cui «[i] commissari straordinari sono scelti in applicazione [dell']articolo 3, comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito con modifiche dalla legge 25 giugno 2019, n. 50 [recte: n. 60], e sono in possesso dei seguenti titoli: a) diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale n. 509 del 1999, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* 4 gennaio 2000, n. 2, oppure laurea specialistica o magistrale; b) comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato».

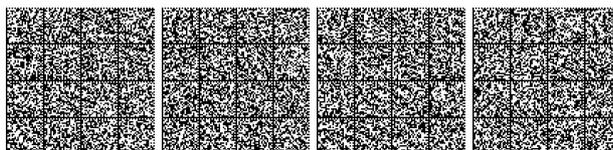
2.3.1.- Secondo lo Stato il rinvio, per la nomina dei commissari straordinari, all'art. 3, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, in legge 25 giugno 2019, n. 60 - che prevede la facoltà di scegliere il commissario, anche nell'ambito dell'elenco nazionale di cui al d.lgs. n. 171 del 2016, fra soggetti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, anche in quiescenza - sarebbe assolutamente inconferente, oltre che costituzionalmente illegittimo.

Le disposizioni recate dal d.l. n. 35 del 2019, come convertito, infatti, costituirebbero un corpus normativo speciale destinato e applicabile unicamente alla e nella Regione Calabria e non potrebbero trovare applicazione al di fuori di quella realtà territoriale.

In ogni caso, l'adozione delle modalità previste da tale normativa per la scelta dei commissari straordinari degli enti del servizio sanitario calabrese contrasterebbe con l'ulteriore principio stabilito dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, secondo cui il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale, senza possibilità di ricorrere a modalità alternative, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con gli artt. 3 e 4, primo comma, lettera i), dello statuto di autonomia.

3.- Con atto depositato il 30 dicembre 2020 si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.1.- Riguardo alle prime due questioni di legittimità costituzionale (artt. 11, comma 2, e 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020), la difesa regionale premette che questa Corte avrebbe da tempo riconosciuto, in materia di conferimento degli incarichi apicali negli enti del Servizio sanitario nazionale, un concorso di competenze inestricabilmente connesse, nessuna delle quali prevalente. In tale settore, infatti, la competenza concorrente in materia di «tutela della salute» interseccherebbe anche quella regionale residuale su «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», con conseguente obbligo di far precedere l'adozione delle norme statali dal necessario confronto con le Regioni.



3.1.1.- In particolare, ricorda la difesa regionale che la sentenza n. 251 del 2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), a cui il d.lgs. n. 171 del 2016 ha dato attuazione - nella specie all'art. 11, comma 1, lettera p) - sebbene il decreto delegato non sia stato travolto dalla decisione, che ha disposto la salvaguardia delle disposizioni attuative già emanate.

Ciò non toglie che le disposizioni invocate quali principi fondamentali della materia sarebbero state adottate in riconosciuta illegittima premissione dell'indispensabile confronto con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze, da attuarsi mediante intesa in Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative e un reale coinvolgimento degli enti territoriali.

Dovrebbe poi considerarsi che la clausola di salvaguardia di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 171 del 2016 dispone l'applicazione della normativa statale nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano solo compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

3.1.2.- La Regione, nel prevedere l'istituzione di un elenco regionale di idonei alla nomina di direttore degli enti del Servizio sanitario regionale, non avrebbe in alcun modo derogato ai requisiti e alle competenze richiesti per l'inserimento nell'elenco nazionale individuati a livello statale.

Le disposizioni impugnate, invece, nel rispetto dei criteri individuati per garantire che la selezione avvenga tra soggetti professionalmente idonei sulla base di requisiti fissati a livello statale, avrebbe solo inteso regolare uno strumento più agile, atto a superare la rigida previsione di una revisione biennale, cui si aggiunge il termine di centoventi giorni assegnato alla Commissione nazionale per concludere i lavori. Con il risultato che nuovi soggetti in possesso dei requisiti dovrebbero attendere il decorso di circa metà di una legislatura per poter essere inseriti nell'elenco nazionale degli idonei e a uguale termine sarebbe soggetta l'amministrazione in carica per ampliare le possibilità di scelta dei soggetti idonei.

L'intervento del legislatore regionale, pertanto, assicurerebbe un grado uniforme di professionalità e competenza dei candidati e la ridotta discrezionalità dell'organo politico nel momento della scelta degli stessi, al contempo consentendo alla Regione di disciplinare in maniera più puntuale e adeguata alle esigenze territoriali, sia la tempistica concernente i termini di pubblicazione del bando per la presentazione delle domande di iscrizione, sia quella relativa all'approvazione e integrazione dell'elenco.

Dunque, laddove il legislatore regionale, come nel caso di specie, subordini l'iscrizione all'elenco regionale dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale al possesso da parte dei candidati di requisiti di professionalità e competenza corrispondenti a quelli stabiliti dal legislatore nazionale, il riparto di competenze delineato dalla Costituzione non potrebbe ritenersi violato.

3.2.- Con riferimento alla terza questione (art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020), la difesa regionale premette nuovamente che il d.lgs. n. 171 del 2016 sarebbe stato adottato senza l'ineludibile momento concertativo che l'ordinamento appresta a garanzia delle prerogative delle Regioni, ovvero l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Le disposizioni statali, pertanto, non potrebbero assurgere a emblema di garanzia che le nomine avvengano in maniera imparziale e trasparente, ma quale mero indirizzo, il quale ben potrebbe essere declinato dalle Regioni con proprie normative.

3.2.1.- Peraltro, i commissari di cui alla disposizione impugnata sarebbero figure peculiari e differenti da quelli nominati in sostituzione degli organi di vertice delle aziende sanitarie.

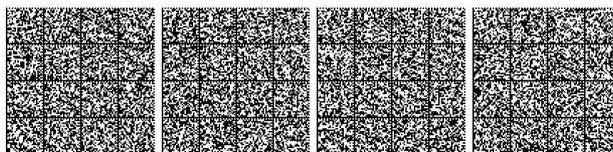
La disposizione impugnata, infatti, disciplina il ruolo di soggetti destinati a progettare e pianificare la realizzazione del passaggio dal vecchio al nuovo assetto del Servizio sanitario regionale, redigendo uno specifico progetto di riorganizzazione e riqualificazione dei servizi sanitari. Detto progetto dovrà poi essere approvato dalla Giunta regionale, secondo un *iter* complesso che vede il coinvolgimento anche della commissione consiliare competente.

Il mandato a breve scadenza - in quanto calibrato sul tempo occorrente a progettare e pianificare la transizione e la riconversione del sistema al nuovo assetto - ne evidenzerebbe la natura differente da quella degli organi, seppur straordinari, di gestione delle aziende sanitarie in via sostitutiva di organi ordinari.

Pertanto, la Regione ben potrebbe mutuare modalità sperimentate in altri contesti per figure non equiparabili ai commissari straordinari di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016.

4.- In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, ribadendo e integrando le conclusioni già rassegnate nel ricorso introduttivo e replicando altresì alle difese della Regione autonoma Sardegna.

4.1.- Precisa lo Stato che le norme impugnate, consentendo la scelta del direttore generale e del commissario delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale anche tra i soggetti



inseriti in elenchi regionali, colliderebbero con la *ratio* della legislazione statale, ossia quella di istituire un'ideoneità unica di carattere nazionale, superando così la previsione e la possibilità di attingere agli elenchi regionali di idonei in precedenza previsti dall'art. 3-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992.

Come sottolineato anche da questa Corte (è richiamata la sentenza n. 159 del 2018), la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari; esigenza che costituisce espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese (viene richiamata altresì Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 25 febbraio-28 maggio 2020, n. 10089).

Per tale ragione le disposizioni statali costituiscono principi fondamentali della disciplina della dirigenza sanitaria e, più in generale, della materia della «tutela della salute», applicabili su tutto il territorio nazionale e anche alle autonomie speciali, trattandosi di principi ispirati dall'esigenza di meglio qualificare il profilo dei dirigenti sanitari e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica nella scelta degli stessi, al fine di tutelare l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 87 del 2019, n. 159 del 2018 e n. 190 del 2017).

Il ricorso agli elenchi regionali degli idonei, invece, potrebbe ritenersi ammesso nei soli limiti indicati dallo stesso d.lgs. n. 171 del 2016, cioè per la nomina delle figure sub-apicali del direttore amministrativo, del direttore sanitario o del direttore dei servizi socio-sanitari.

4.1.1.- Sarebbero dunque privi di pregio gli argomenti addotti dalla Regione autonoma Sardegna, secondo cui le norme impugnate non derogherebbero ai requisiti e alle competenze richiesti per l'inserimento nell'elenco nazionale, identici a quelli previsti per gli elenchi regionali.

La questione, infatti, non sarebbe l'identità o meno di requisiti e competenze (anche perché in tal caso la normativa regionale sarebbe un inutile doppione di quella nazionale e, per tale motivo, costituzionalmente illegittima), ma l'unicità e l'uniformità di valutazione ai fini del riconoscimento dell'ideoneità e, quindi, dell'inserimento nell'elenco. Tra l'altro, la previsione di un'unica ideoneità a livello nazionale eviterebbe il paradosso che lo stesso soggetto possa, in ragione della diversità delle commissioni e della inevitabile soggettività delle relative valutazioni, risultare idoneo a livello regionale e inidoneo in sede nazionale o viceversa, oppure idoneo in alcune Regioni e inidoneo in altre.

4.1.2.- Altrettanto priva di pregio sarebbe l'asserita finalità della normativa regionale di disciplinare in maniera più puntuale e adeguata alle esigenze territoriali, sia la tempistica concernente i termini di pubblicazione del bando per la presentazione delle domande, sia quella relativa all'approvazione e integrazione dell'elenco.

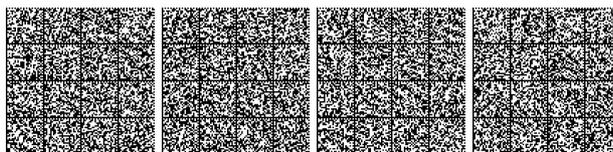
L'art. 1 del d.lgs. n. 171 del 2016, infatti, ha previsto, da un lato l'aggiornamento con cadenza biennale dell'elenco nazionale degli idonei, dall'altro lato una durata quadriennale dell'ideoneità. In tal modo si assicurerebbe il costante e tempestivo aggiornamento dell'elenco nazionale, nonché la presenza, in ogni momento, di un'ampia platea di idonei.

Al riguardo, il 12 febbraio 2018 è stato pubblicato il primo elenco nazionale, poi aggiornato il 1° aprile 2020 e ulteriormente integrato - per effetto di quanto previsto dall'art. 4, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2021, n. 21 - il 30 marzo 2021 (anticipando, anche in ragione delle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla pandemia da COVID-19, l'aggiornamento dell'elenco nazionale rispetto alla ordinaria cadenza biennale).

4.1.3.- Non coglierebbe nel segno neppure il rilievo della Regione autonoma Sardegna relativo all'illegittimità costituzionale parziale della legge delega n. 124 del 2015, di cui alla citata sentenza n. 251 del 2016.

Ivi, infatti, questa Corte ha circoscritto le illegittimità costituzionali alle disposizioni di delegazione oggetto del ricorso, senza estensione alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di queste ultime, pertanto, si dovrebbe accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive apprestate dal Governo al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione. Soluzione che il Consiglio di Stato, nel parere 17 gennaio 2017, n. 83 sulle modalità di attuazione della richiamata sentenza di questa Corte n. 251 del 2016, ha individuato nell'adozione di decreti correttivi che intervengano direttamente sui decreti legislativi attuativi.

Sul punto è stato in effetti adottato il decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», che ha previsto l'acquisizione dell'intesa



in sede di Conferenza Stato-Regioni sul testo originario del decreto e sulle modifiche apportate in sede di correttivo, consentendo di superare tutte le criticità connesse al rilevato mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

4.2.- Con specifico riferimento all'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, i commissari straordinari ivi contemplati hanno il compito di progettare e pianificare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto del Servizio sanitario regionale, svolgendo, al pari dei commissari delle aziende sanitarie, funzioni di amministrazione straordinaria con finalità e compiti di transizione all'amministrazione ordinaria.

A detta dello Stato, dunque, non vi sarebbe alcun motivo per sottoporre queste specifiche figure commissariali a una disciplina diversa e derogatoria rispetto a quella contemplata, in via generale, dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 ove, senza distinguere tra le diverse ipotesi di commissariamento, si prevede che il commissario sia scelto tra soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei alla nomina a direttore generale.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2020, ha impugnato gli artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore).

2.- Secondo la difesa statale tali disposizioni eccederebbero i limiti delle competenze statutarie della Regione autonoma Sardegna in materia di «igiene e sanità pubblica», quali risultanti dal combinato disposto dagli artt. 3 e 4, primo comma, lettera *i*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), violando altresì i principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.1.- In primo luogo è impugnato l'art. 11, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, ove si prevede che «[i] direttori generali sono nominati con deliberazione della Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, attingendo obbligatoriamente all'elenco regionale di idonei, oppure all'elenco nazionale di cui al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria)».

2.1.1.- Tale disposizione, stabilendo che i direttori generali delle aziende sanitarie sarde siano nominati attingendo, o all'elenco regionale di idonei, o all'elenco nazionale degli idonei, si porrebbe in contrasto con l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», il quale imporrebbe tassativamente che la scelta del direttore generale avvenga attingendo, obbligatoriamente ed esclusivamente, al suddetto elenco nazionale.

2.2.- In secondo luogo è impugnato l'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

Ivi si prevede che «[g]li elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore generale, amministrativo e sanitario sono costituiti previo avviso pubblico e selezione effettuata, secondo modalità e criteri individuati con apposita deliberazione della Giunta regionale, da parte di una commissione nominata dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, composta da cinque membri, di cui uno con funzioni di presidente scelto tra magistrati ordinari, amministrativi, contabili e avvocati dello Stato, anche in quiescenza, o del libero foro, abilitati al patrocinio di fronte alle magistrature superiori e quattro esperti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, dei quali uno può essere indicato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali. I componenti della commissione possono essere nominati una sola volta e restano in carica per il tempo necessario alla formazione dell'elenco e all'espletamento delle attività connesse e consequenziali».

2.2.1.- Secondo la difesa statale - disciplinando le modalità di costituzione dell'elenco regionale degli idonei da cui attingere per la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie e ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario regionale - la disposizione impugnata si porrebbe anch'essa in contrasto con il principio stabilito dall'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, incorrendo negli stessi vizi di legittimità costituzionale già eccepiti in relazione all'art. 11 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, a cui è destinata a dare attuazione.

2.3.- Da ultimo, oggetto d'impugnazione è l'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, secondo cui «i commissari straordinari sono scelti in applicazione [dell']articolo 3, comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito con modifiche dalla legge 25 giugno 2019, n. 50 [recte: n. 60], e sono in possesso dei seguenti titoli: *a*)



diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale n. 509 del 1999, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* 4 gennaio 2000, n. 2, oppure laurea specialistica o magistrale; b) comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato».

2.3.1.- Le modalità previste dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, in legge 25 giugno 2019, n. 60 - ossia la facoltà di scegliere il commissario straordinario degli enti del Servizio sanitario regionale, anche nell'ambito dell'elenco nazionale di cui al d.lgs. n. 171 del 2016, fra soggetti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, anche in quiescenza -costituirebbero, infatti, una normativa speciale applicabile unicamente alla Regione Calabria.

Il rinvio a tale normativa da parte della disposizione impugnata, pertanto, contrasterebbe con il principio stabilito dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, secondo cui il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale, senza possibilità di ricorrere a modalità alternative.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, e 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020 sono fondate.

3.1.- Le disposizioni impugnate intervengono sull'assetto degli enti del Servizio sanitario nazionale, la cui disciplina è già stata ricondotta da questa Corte alla competenza concorrente sulla «tutela della salute» (sentenze n. 192 del 2017, n. 54 del 2015, n. 207 del 2010, n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005).

Con particolare riferimento alla disciplina degli incarichi di direttore generale degli enti del Servizio sanitario nazionale, pertanto, spetta allo Stato individuare i principi fondamentali della materia, al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica nella scelta degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti (si vedano le sentenze n. 87 del 2019, n. 159 del 2018, n. 190 del 2017, n. 124 del 2015, n. 295 del 2009, n. 449 del 2006 e n. 422 del 2005).

A tali principi deve attenersi anche la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 159 del 2018), posto che in tale ambito le competenze statutarie sono meno ampie rispetto a quelle individuate dal testo costituzionale (sentenza n. 231 del 2017).

Il d.lgs. n. 171 del 2016 ha profondamente riformato la procedura di selezione dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario, prevedendo un elenco nazionale degli idonei, istituito presso il Ministero della salute e aggiornato ogni due anni - da ultimo il 4 ottobre 2021 - sulla base di una valutazione operata da una commissione nazionale, previa pubblicazione di un avviso pubblico di selezione per titoli (art. 1).

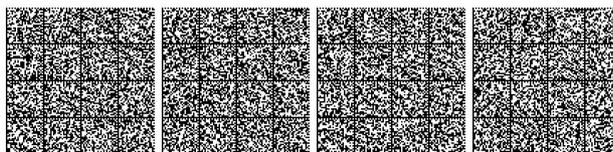
Alle Regioni spetta poi effettuare un'ulteriore selezione, sempre previo apposito avviso, a cui possono partecipare unicamente gli iscritti nell'elenco nazionale, con una nuova valutazione dei titoli e un colloquio, in esito al quale viene proposta una rosa di candidati, nel cui ambito il Presidente della Regione provvede a scegliere il direttore generale, motivando le ragioni della nomina (art. 2).

Il ricorso agli elenchi regionali degli idonei - prima previsto dagli artt. 3 e 3-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificati dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189 -resta solo per la nomina dei dirigenti sub-apicali, quali, ad esempio, il direttore amministrativo e il direttore sanitario (art. 3).

3.2.- L'impugnata legge reg. Sardegna n. 24 del 2020 prevede la possibilità di conferire l'incarico di direttore generale anche a soggetti inseriti in un apposito elenco regionale (art. 11, comma 2), di cui sono disciplinate le modalità di formazione (art. 13), sulla base di requisiti sovrapponibili a quelli previsti dall'art. 1 del d.lgs. n. 171 del 2016 per la formazione dell'elenco nazionale degli idonei (ossia il diploma di laurea, una comprovata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, l'attestato rilasciato all'esito del corso di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria), pur consentendosi la fissazione di ulteriori requisiti da parte della Giunta regionale.

3.2.1.- L'attuazione delle citate disposizioni da parte della Regione autonoma Sardegna presenta taluni elementi di contraddittorietà.

La deliberazione della Giunta della Regione autonoma Sardegna 23 ottobre 2020, n. 52/15 (Elenco regionale degli idonei alla nomina di Direttore generale delle aziende e degli enti del SSR. Modalità e criteri per la selezione dei can-



dati idonei ai sensi dell'art. 13 della L.R. n. 24 del 11.9.2020 e avviso pubblico di selezione), infatti, ha regolato la procedura per la formazione dell'elenco regionale degli idonei, sulla cui base effettuare le nomine dei direttori generali.

La successiva deliberazione della Giunta della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2021, n. 25/55 (Nomina dei Direttori generali delle Aziende e degli Enti del Servizio Sanitario della Regione Autonoma della Sardegna. Modalità e criteri per la selezione della rosa dei candidati idonei alla nomina ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 171/2016 e dell'art. 11 della L.R. n. 24/2020 e avviso pubblico di selezione), invece, revoca l'avviso pubblico di selezione di cui alla precedente deliberazione n. 52/15 e non fa più riferimento all'elenco regionale, ma regola le modalità di formazione della rosa regionale degli idonei, richiedendo il necessario inserimento nell'elenco nazionale, sottolineando l'avvenuto aggiornamento di quest'ultimo.

Viene così nuovamente configurata una procedura sul modello di quella prevista dal d.lgs. n. 171 del 2016, che prescinde, in virtù dell'aggiornamento dell'elenco nazionale degli idonei, dall'applicazione delle disposizioni impugnate, le quali restano in ogni caso tuttora vigenti.

3.2.2.- Ciò precisato, reintroducendo gli elenchi regionali, la Regione autonoma Sardegna ha eliminato quell'elemento essenziale al fine di garantire l'uniformità delle professionalità dei direttori generali che è la valutazione da parte della Commissione nazionale; Commissione alla cui composizione, tra l'altro, concorrono le stesse Regioni, in quanto due dei cinque componenti della stessa sono designati dalla Conferenza Stato-Regioni.

Viene contrastata in tal modo la *ratio* della riforma di cui al d.lgs. n. 171 del 2016, con cui il legislatore statale ha inteso regolare una procedura di selezione unitaria "a monte", che limita in tal modo la selezione effettuata a livello regionale.

La previsione di un elenco unico nazionale di idonei, infatti, è volta a garantire, insieme a un alto livello di professionalità dei candidati, una uniformità di criteri, tale da evitare differenziazioni che potrebbero essere ostative della mobilità dei prescelti.

La legislazione regionale, pertanto, non può, neppure in nome di asserite esigenze di adattamento del procedimento di nomina alle specificità territoriali, introdurre deroghe a tale momento unitario di selezione della dirigenza sanitaria.

3.3.- Né le disposizioni del d.lgs. n. 171 del 2016 potrebbero ritenersi inidonee a porsi quali principi fondamentali della materia in virtù della richiamata sentenza n. 251 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge delega n. 124 del 2015, per mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

3.3.1.- Sul punto, infatti, questa Corte ha già chiarito come «il d.lgs. n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria, al pari degli altri decreti legislativi già emanati al momento della decisione di questa Corte, non è stato travolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 159 del 2018). Le illegittimità costituzionali, infatti, sono state circoscritte alle disposizioni di delegazione oggetto del ricorso, senza estensione alle relative disposizioni attuative, la cui eventuale illegittimità costituzionale è subordinata all'accertamento dell'effettiva lesione delle competenze regionali.

La qual cosa deve essere esclusa nel caso di specie, trattandosi di aspetti riconducibili, come ricordato, ai principi fondamentali in materia della «tutela della salute».

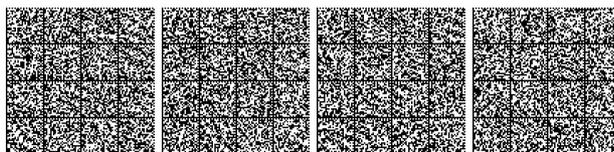
Come ricorda l'Avvocatura generale dello Stato, sul punto è stato adottato, in applicazione proprio della citata sentenza n. 251 del 2016, il decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124», ove si è prevista l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sul testo originario del decreto legislativo e sulle modifiche apportate in sede di decreto correttivo.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, e 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

4.- Altresì fondata risulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

La disposizione impugnata consente alla Regione di scegliere i commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale in applicazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, il quale, in riferimento alla Regione Calabria, stabilisce che il commissario straordinario possa essere scelto anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale.

4.1.- L'ipotesi del commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale non trovava una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502 del 1992, sebbene quasi tutte le Regioni l'avessero prevista con legge, di norma richiedendo per i commissari straordinari i medesimi requisiti stabiliti per l'incarico di direttore generale.



L'art. 2, comma 2, del d.lgs. 171 del 2016, invece, indica espressamente che in tali casi il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei.

Come già chiarito da questa Corte (da ultimo con la sentenza n. 87 del 2019), le Regioni ben possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario.

Tali esigenze possono dipendere anche da interventi di razionalizzazione del sistema sanitario, come nel caso di specie, in cui i commissari straordinari hanno il compito di progettare e pianificare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto del Servizio sanitario regionale, svolgendo così funzioni di amministrazione straordinaria con finalità e compiti di transizione all'amministrazione ordinaria.

4.2.- Ferma restando, appunto, la legittimità di una previsione siffatta, non risulta ammissibile per queste specifiche figure commissariali una disciplina diversa e derogatoria rispetto a quella di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, che non differenzia le modalità di nomina in base alle funzioni che i commissari sono chiamati a svolgere.

Anche in tal caso, infatti, si tratta di un aspetto attinente alla selezione della dirigenza sanitaria apicale, riconducibile, quindi, ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» (si veda ancora la sentenza n. 87 del 2019).

L'art. 3, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, quindi, non può porsi alla base di deroghe previste dalla legislazione regionale, in quanto reca una disciplina straordinaria volta soltanto ad affrontare le criticità del sistema sanitario della Regione Calabria e a tale realtà territoriale limitata; disciplina che è espressione del potere sostitutivo ex art. 120 Cost., oltre che delle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.» (sentenza n. 233 del 2019).

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 210

Sentenza 23 settembre - 5 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Edilizia convenzionata - Regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili - Modifica retroattiva, introdotta in sede di conversione di decreto-legge - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, della tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, del diritto di difesa, delle prerogative del potere giudiziario, del diritto di proprietà e della funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*undecies*; legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 77, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici: 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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

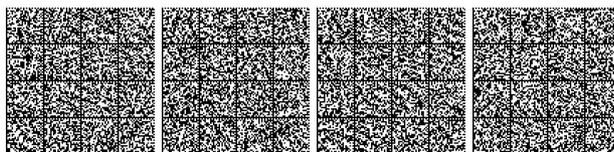
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25-*undecies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, promosso dall'Arbitro unico di Roma nel procedimento vertente tra A. L. e C. V., con ordinanza dell'11 settembre 2020, iscritta al n. 196 del registro ordinanze del 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di A. L., di C. V., nonché gli atti di intervento del Comitato "Venditori 18135" e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Romano Vaccarella per il Comitato "Venditori 18135", Antonio Corvasce per A. L., Marco Casciana per C. V. e l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 settembre 2020, iscritta al n. 196 del registro ordinanze del 2020, l'Arbitro unico di Roma - adito in virtù di convenzione di arbitrato rituale - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25-*undecies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 77, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

1.1.- L'arbitro rimettente premette di essere stato investito della decisione sulle domande, proposte da A. L. nei confronti di C. V., di accertamento della nullità parziale del contratto di compravendita stipulato il 5 luglio 2013, con il quale il convenuto ha trasferito all'attore la proprietà superficiaria di un alloggio di edilizia convenzionata, e di condanna dell'alienante - previa sostituzione automatica del prezzo pattuito con il corrispettivo massimo di cessione determinato ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), e dell'art. 14 della convenzione attuativa del piano di zona formato ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare) - alla restituzione del corrispettivo percepito in eccedenza.

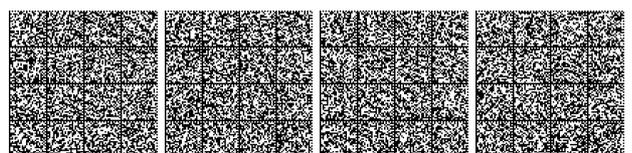
Il rimettente riferisce che, a sostegno di tali domande, l'attore ha dedotto che l'immobile in questione è alloggio sociale di edilizia residenziale agevolata convenzionata, in quanto parte di un complesso edificato in regime di edilizia residenziale pubblica su area espropriata e concessa dal Comune di Roma all'Apriliana Domus società cooperativa edilizia in diritto di superficie per novantanove anni, in virtù di convenzione urbanistica stipulata per atto pubblico del 21 gennaio 2004; che, pur avendone il venditore garantito la libertà da vincoli al libero trasferimento, il bene risulta gravato dal prezzo massimo di cessione ai sensi del combinato disposto dell'art. 35 della legge n. 865 del 1971 e dell'art. 14 della convenzione urbanistica; che, quindi, come confermato dalla sentenza della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 16 settembre 2015, n. 18135, il contratto di compravendita inter partes, in quanto concluso a prezzo libero, è affetto da nullità parziale per la parte eccedente il corrispettivo vincolato.

A fronte delle pretese dell'attore - soggiunge l'ordinanza di rimessione - il convenuto ha eccepito, tra l'altro, l'improcedibilità delle domande, avendo in data 30 giugno 2020 presentato presso il Comune di Roma istanza di rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione ai sensi dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge n. 448 del 1998, come novellati dall'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito. Ciò in quanto le disposizioni richiamate, che si applicano anche agli immobili oggetto di contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 136 del 2018, consentono di instaurare la procedura di affrancazione a chiunque vi abbia interesse e prevedono che, in pendenza di tale procedimento, il contratto è colpito da inefficacia parziale, con riferimento alla differenza tra il prezzo di mercato e il prezzo imposto, e che, in seguito alla rimozione del vincolo, il giudizio avente ad oggetto il rimborso delle somme versate in eccedenza si estingue.

2.- In punto di rilevanza, il rimettente assume l'idoneità delle disposizioni censurate a incidere sull'esito del giudizio principale, evidenziando che, alla stregua della disciplina ridefinita retroattivamente dalla novella del 2018, l'avvenuto deposito, da parte del venditore, dell'istanza di rimozione del vincolo, costituisce un ostacolo alla decisione della controversia nel merito, tanto che la parte convenuta, in linea con l'interpretazione accolta dal Tribunale di Roma, ha chiesto dichiararsi «improcedibile o improseguibile [...] o, comunque, inammissibile» la domanda attorea di ripetizione dell'indebito.

2.1.- In linea con le sollecitazioni dell'attore, l'Arbitro unico di Roma prospetta, quindi, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., sul rilievo che l'art. 25-*undecies*, aggiunto al testo del d.l. n. 119 del 2018 in sede di conversione, riguardando la materia edilizia, sarebbe privo di connessione rispetto al contenuto e alle finalità del ridetto decreto-legge recante, invece, disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.

2.2.- Le disposizioni censurate sarebbero poi costituzionalmente illegittime per contrasto con il principio della tutela dell'affidamento e della certezza dei rapporti giuridici, in quanto, influenzando sul consistente contenzioso sorto a seguito della indicata pronuncia della Corte di cassazione, n. 18135 del 2015, si tradurrebbero in un'indebita ingerenza del legislatore nell'esercizio della funzione giurisdizionale e in una violazione del principio della "parità delle armi",



stabilito dall'art. 6 CEDU. La portata retroattiva della novella in scrutinio non sarebbe, infatti, giustificata da ragioni imperative di interesse generale, ma perseguirebbe il solo fine di contrastare l'interpretazione giurisprudenziale consolidata per agevolare una delle parti in causa, così interferendo sull'esito dei giudizi in corso.

2.3.- L'Arbitro unico di Roma denuncia, altresì, la violazione del principio di uguaglianza.

L'art. 31, comma 49-*quater*, della legge n. 448 del 1998, stabilendo che, in pendenza della rimozione dei vincoli, il contratto produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato e che la pretesa di rimborso azionata dall'acquirente dell'alloggio di edilizia convenzionata a prezzo di mercato si estingue con l'eliminazione del vincolo, impedirebbe al solvens di agire per la restituzione della differenza, così derogando irragionevolmente a un principio fondamentale dell'ordinamento, quale è quello della ripetizione dell'indebito, e ingenerando una disparità di trattamento tra gli acquirenti di cui si tratta e tutti gli altri soggetti, legittimati ad invocare l'applicazione dell'art. 2033 del codice civile.

2.4.- Ancora, secondo l'ordinanza di rimessione, l'ampliamento della legittimazione all'affrancazione si tradurrebbe nell'attribuzione del potere di modificare unilateralmente il regime giuridico di un bene immobile anche a chi non è più titolare di un diritto reale sullo stesso, paralizzando l'azione restitutoria dell'acquirente, in contrasto con il diritto di proprietà, garantito dall'art. 42 Cost. e dall'art. 1, primo comma, primo Prot. addiz. CEDU.

2.5.- Le disposizioni censurate, inoltre, contrasterebbero con il favor costituzionale, espresso dall'art. 47 Cost., per la destinazione degli immobili di edilizia convenzionata alle esigenze abitative delle categorie sociali meno abbienti, e recherebbero ancora vulnus al principio di uguaglianza. Il comma 49-*bis* dell'art. 31 della legge n. 448 del 1998 non consentirebbe a tutti i cittadini aventi diritto di accedere alla proprietà dell'abitazione alle condizioni agevolate previste nelle convenzioni di cui all'art. 35 della legge n. 865 del 1971.

A giudizio del rimettente, inoltre, la mancanza o la perdita dell'abitazione renderebbe impossibile la pari dignità sociale dei cittadini davanti alla legge ed integrerebbe un ostacolo di ordine economico e sociale alla libertà, al pieno sviluppo della persona umana e all'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

2.6.- Ancora, la novella legislativa osterebbe alla compensazione del sacrificio derivante dall'esproprio delle aree destinate alla realizzazione degli edifici di edilizia economica e popolare con il soddisfacimento del bisogno di abitare e tale vulnus sarebbe aggravato dall'attitudine dell'affrancazione, intervenuta per iniziativa del terzo alienante, a paralizzare la pretesa dell'acquirente di recuperare le somme indebitamente corrisposte.

2.7.- A giudizio dell'arbitro rimettente, sarebbe violato l'art. 42 Cost. anche sotto un ulteriore profilo, in quanto il meccanismo introdotto dalla novella in scrutinio, attribuendo al primo assegnatario dell'alloggio di edilizia convenzionata una sorta di «patente speculativa», vanificherebbe la funzione sociale della proprietà.

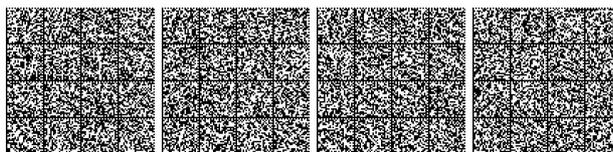
2.8.- Infine, le disposizioni in scrutinio si porrebbero in contrasto con la normativa comunitaria di divieto degli aiuti di Stato e, in particolare, con le disposizioni in materia di Servizi di interesse economico generale, come reso evidente dal decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti 22 aprile 2008, recante disposizioni in materia di «Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea», e dalla decisione n. 2012/21/UE della Commissione europea in materia di aiuti di Stato.

3.- Si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale A. L., parte attrice nel giudizio *a quo*, concludendo per la dichiarazione di fondatezza delle questioni sollevate.

In punto di rilevanza, la parte deduce che, avendo la controparte presentato istanza di affrancazione ai sensi dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge n. 448 del 1998, come modificati e integrati dalla legge n. 136 del 2018, alla stregua della nuova normativa, le proprie domande di nullità e di ripetizione di indebito sarebbero destinate a una statuizione di improseguibilità o, comunque, di inammissibilità.

Riguardo alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, A. L. ripropone argomentazioni analoghe a quelle spese nel procedimento *a quo*, soffermandosi, in merito al prospettato contrasto dell'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, con l'art. 77, secondo comma, Cost., sulle indicazioni interpretative rese da questa Corte nella sentenza n. 247 del 2019 e ribadendo, a sostegno della denunciata violazione dell'art. 42 Cost., che le norme in scrutinio permetterebbero la soppressione del vincolo del prezzo massimo di cessione e di locazione dopo soli cinque anni dalla data di prima assegnazione dell'alloggio sociale e per un corrispettivo che, per la sua esiguità, non varrebbe a compensare le agevolazioni concesse dallo Stato, né includerebbe un ristoro per i proprietari dei suoli espropriati per la realizzazione dei programmi di edilizia economica e popolare.

Ancora, l'attore nel procedimento *a quo* opina che le disposizioni indubiate comporterebbero una discriminazione tra il primo assegnatario, che abbia acquistato l'alloggio a prezzo calmierato, e il successivo acquirente che,



invece, per il medesimo immobile abbia versato il corrispettivo di mercato, e confliggerebbero anche con la normativa comunitaria che vieta gli aiuti di Stato.

La parte privata ripercorre, quindi, le ragioni del prospettato contrasto tra l'art. 31, commi 49-bis e 49-quater, della legge n. 448 del 1998 e gli artt. 3, primo e secondo comma, 24, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, Cost., oltre che con l'art. 6 CEDU e con il primo Prot. addiz. CEDU, ricordando, altresì, come la novella legislativa in esame introduca un meccanismo di sospensione automatica degli effetti della clausola contrattuale del prezzo (condicio iuris suspensiva) capace di paralizzare il diritto alla ripetizione dell'indebitato, essendo previsto che tale ultima pretesa si estingua in conseguenza della rimozione dei vincoli unilateralmente operata dal venditore.

Infine, in merito alla dedotta violazione degli artt. 42 e 47 Cost. e dell'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU, la parte lamenta che, in forza delle norme censurate, è costretta a subire la rimozione del vincolo convenzionale del prezzo massimo di cessione gravante sul proprio immobile, con conseguente lesione dei suoi diritti di difesa e di proprietà, oltre che del diritto di godere dei benefici pubblici di un alloggio sociale.

4.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituito anche C. V., parte convenuta nel giudizio *a quo*, svolgendo analitiche controdeduzioni alle argomentazioni spese dal rimettente a sostegno delle censure di illegittimità costituzionale.

La parte esclude un vulnus agli artt. 3, 24, primo comma, 42, 102, 104, 107, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU ed all'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU, sul rilievo che l'intervento del legislatore sarebbe, nella specie, giustificato dall'esigenza di comporre il conflitto sociale generato dall'interpretazione nomofilattica della normativa in scrutinio e di scongiurare il rischio che gli acquirenti di alloggi di edilizia convenzionata a prezzi di mercato speculino sul carattere retrospettivo della pronuncia della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, n. 18135 del 2015 e sull'irretroattività della disciplina recata dalla legge n. 448 del 1998, nel testo anteriore alla riforma in esame.

Rileva, ancora, C. V. che le disposizioni censurate non incidono su una specifica controversia, essendo, al contrario, dirette a dirimere un ampio contenzioso, conseguito alla più volte citata pronuncia delle Sezioni unite, attraverso un contemperamento di interessi in forza del quale i venditori possono presentare istanza di affrancazione, sostenendone i costi e controbilanciando l'arricchimento conseguito con l'alienazione a prezzo di mercato, e gli acquirenti, che abbiano così ottenuto la liberazione dall'onere reale a spese della controparte, possono rivendere i beni a prezzo libero.

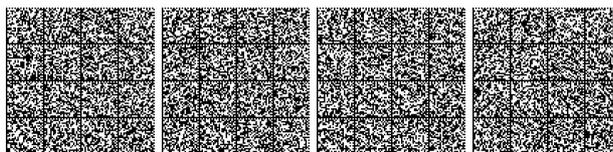
5.- Con atto pervenuto il 5 febbraio 2021 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

In merito alla prospettata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., l'interveniente ritiene che l'art. 25-undecies, benché aggiunto in sede di conversione, non sia eterogeneo rispetto alla materia finanziaria regolata dal d.l. n. 119 del 2018, in quanto, nel ridelineare la disciplina sulla rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione, detta anche disposizioni sul corrispettivo di affrancazione, il cui versamento produce effetti benefici sui bilanci degli enti territoriali.

La disposizione indubbiata riguarderebbe, perciò, una materia coerente con quella oggetto del decreto-legge da convertire, considerato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la violazione del parametro evocato si configura solo nel caso di inserimento di disposizioni totalmente estranee o addirittura "intruse", tali, cioè, da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione.

Neppure le argomentazioni spese dal rimettente per configurare un vulnus al principio di uguaglianza sarebbero, a parere della difesa statale, meritevoli di condivisione, in quanto la novella censurata, nella parte in cui estende la legittimazione a presentare la domanda di affrancazione a coloro che non sono più titolari di un diritto reale sul bene - e, quindi, a chi ha già alienato l'immobile -, introdurrebbe una fattispecie di sanatoria della clausola di determinazione del prezzo, la quale, alla stregua della disciplina vigente al momento della conclusione del contratto traslativo, sarebbe stata colpita da nullità per contrasto con una norma imperativa.

In merito al prospettato vulnus al principio di irretroattività espresso dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, l'Avvocatura generale assume che, nel caso di specie, il legislatore si sarebbe attenuto ai limiti all'efficacia retroattiva delle norme, identificati dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU nella ricorrenza di motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto del principio di ragionevolezza e di parità di trattamento, nell'affidamento, nella coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico, nel rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario. L'intervento legislativo in scrutinio si collocherebbe, infatti, in un contesto interpretativo della disciplina previgente connotato da incertezza e chiarito soltanto nel 2015, attraverso la citata pronuncia nomofilattica, la quale, optando per la soluzione dell'opponibilità erga omnes della nullità del prezzo superiore a quello legale, avrebbe reso necessario un nuovo intervento del legislatore.



La difesa statale reputa l'estensione della legittimazione all'affrancazione coerente con la *ratio* dell'istituto, la quale, in entrambe le ipotesi di rimozione del vincolo - anteriore o successiva alla cessione del bene - sarebbe da identificarsi nell'eliminazione di un limite all'autonomia negoziale dietro il versamento di un contributo all'ente concedente, diretto a compensare il vantaggio derivante dalla vendita a prezzo di mercato di un immobile acquistato ad un prezzo agevolato.

In merito alla sospettata violazione del legittimo affidamento, l'interveniente ricorda che la tutela di tale valore non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modifichino, in senso sfavorevole agli interessati, la disciplina di rapporti giuridici, purché non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, l'affidamento nella sicurezza giuridica.

Quanto al denunciato *vulnus* all'art. 47 Cost., l'Avvocatura generale osserva che gli acquirenti, ai quali, per effetto dell'estensione della facoltà di affrancazione introdotta dalla novella in esame, viene preclusa l'azione di nullità e di ripetizione, non rientrano tra i soggetti in possesso dei requisiti per l'assegnazione di alloggi popolari. Di conseguenza, ove al dante causa non fosse concessa la possibilità di rimuovere il vincolo del prezzo, la richiesta restitutoria dell'acquirente, che abbia liberamente accettato di pagare il corrispettivo di mercato, si tradurrebbe in un abuso del diritto.

6.- Con atto pervenuto a mezzo di posta elettronica certificata (PEC) il 9 febbraio 2021, è intervenuto ad opponendum il Comitato "Venditori 18135", chiedendo dichiararsi ammissibile il proprio intervento e non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

A sostegno dell'ammissibilità della sua partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale, l'interveniente ha dedotto di essersi costituito a seguito della sentenza delle Sezioni unite n. 18135 del 2015, allo scopo, enunciato nell'art. 2 del proprio atto costitutivo, di «tutelare i diritti dei venditori ubicati nei c.d. piani di zona i quali, negli anni, con totale buona fede hanno venduto a prezzi di mercato i loro immobili giuste indicazioni dei Notai, Banche, intermediari, Enti pubblici e Giurisprudenza», e di promuovere «la difesa dei diritti e lo sviluppo giuridico e culturale dei suoi membri attraverso iniziative di carattere giuridico, mediatico e politico».

Ad avviso dell'interveniente, le disposizioni censurate, alla cui introduzione avrebbe contribuito con iniziative mediatiche e sollecitazioni, rappresenterebbero la ragione stessa della propria esistenza e tanto varrebbe a fondare un interesse qualificato e diretto all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Nel merito, il predetto Comitato ha svolto, anche attraverso la memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza, analitiche obiezioni alle argomentazioni articolate nell'ordinanza di rimessione.

7.- Il 5 febbraio 2021 l'Associazione "Comitato Acquirenti Piani di Zona" ha depositato un'opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*.

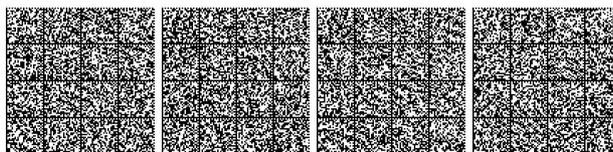
Nel sollecitare l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente, l'associazione osserva che la novella legislativa in scrutinio esibirebbe numerosi profili di irrazionalità e irragionevolezza, in quanto, precludendo agli acquirenti di conseguire alloggi di edilizia convenzionata al prezzo imposto da norme imperative, introdurrebbe un'ingiustificata discriminazione nell'esercizio dell'azione di ripetizione dell'indebito tra persone fisiche e giuridiche.

Ancora, la novella legislativa, inserendo *ex post* una *condicio iuris* nei contratti di compravendita degli alloggi di edilizia convenzionata, impedirebbe agli acquirenti l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale e "occulterebbe" la responsabilità dei Comuni per mancata vigilanza sul rispetto delle convenzioni.

Infine, ad avviso dell'*amicus curiae*, le disposizioni indubiate, per un verso, sottrarrebbero alla finalità sociale immobili realizzati con contributi pubblici, immettendoli nel mercato speculativo e privando i subacquirenti dei benefici convenzionali riconosciuti ai primi assegnatari; per altro verso, paralizzerebbero la ripetizione dell'indebito esperita dall'acquirente, ma non quella del locatario, con la conseguenza che il primo non potrebbe agire nei confronti del suo dante causa, ma dovrebbe subire l'azione del conduttore se ha locato l'alloggio per un canone superiore a quello imposto.

7.1.- Con atto depositato il 9 febbraio 2021 l'Associazione "Area 167" ha presentato un'opinione scritta di analogo tenore, nella quale, sulla scorta di argomenti sostanzialmente coincidenti con quelli svolti dall'arbitro rimettente, da A. L. e dall'Associazione "Comitato Acquirenti Piani di Zona", ha sollecitato l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

L'*amicus curiae* contesta, anzitutto, l'assunto dei fautori della novella legislativa del 2018, secondo il quale, prima della sentenza delle Corte di cassazione, Sezioni unite civili, n. 18135 del 2015, un quadro normativo incerto aveva indotto in errore sia i venditori che gli acquirenti in merito all'alienabilità degli alloggi secondo le regole di mercato, evidenziando come, al contrario, già anteriormente a quella sentenza fosse possibile cogliere in diverse pronunce di legittimità i prodromi dell'orientamento recepito dalle Sezioni unite.



Ancora, l'Associazione "Area 167" avversa l'affermazione dei venditori secondo la quale la novella in scrutinio si sarebbe fatta carico di risolvere la drammatica situazione dei venditori esposti alle domande di ripetizione dell'eccedenza di prezzo avanzate dagli acquirenti, evidenziando che, come confermato dalla giurisprudenza di legittimità, non sarebbe ravvisabile «alcun abuso del diritto nel fatto che gli acquirenti abbiano agito nei confronti dei venditori per ripetere l'eccedenza di prezzo e [...] separatamente pagato il corrispettivo per rimuovere il vincolo e rivendere l'immobile a prezzo di mercato».

Infine, rammentata la destinazione dell'edilizia residenziale pubblica al soddisfacimento dell'esigenza abitativa di soggetti con limitate capacità economiche o ritenuti per altre ragioni meritevoli di tutela, l'*amicus curiae* opina che, al fine di risolvere l'anomalia denunciata dai venditori, sarebbe stato preferibile, nell'interesse pubblico, eliminare del tutto la rimozione del vincolo ovvero, in alternativa, prevedere un aumento significativo del corrispettivo di affrancazione che attualmente è fissato in misura irrisoria.

8.- Nell'imminenza della udienza, A. L. ha depositato memoria illustrativa replicando alle difese svolte da C. V. e dall'Avvocatura generale dello Stato. Ha formulato rilievi critici sull'ammissibilità dell'intervento del Comitato "Venditori 18135" e ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione.

La parte privata ha anche segnalato la sopravvenuta modifica dell'art. 31, comma 49-*bis* della legge n. 448 del 1998 ad opera dell'art. 22-*bis* del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, evidenziando che, poiché le modifiche apportate dalla novella alla normativa previgente sarebbero "non soddisfattive", la Corte potrebbe valutare la praticabilità del trasferimento o dell'estensione dello scrutinio di legittimità costituzionale alle nuove disposizioni, ovvero del ricorso alla declaratoria di illegittimità conseguenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). In via subordinata, ha prospettato l'illegittimità costituzionale dello *ius superveniens* per contrasto con gli artt. 11, 77, 81 e 117 Cost.

8.1.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa per ribadire le conclusioni già rassegnate.

Considerato in diritto

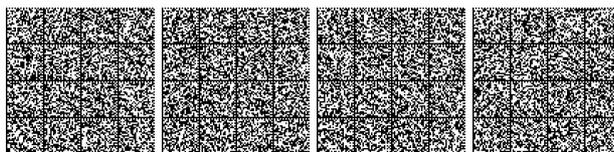
1.- L'Arbitro unico di Roma - adito in virtù di convenzione di arbitrato rituale - dubita della legittimità costituzionale dell'art. 25-*undecies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 77, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

1.1.- Ad avviso del rimettente, la prima delle disposizioni censurate contrasterebbe con l'art. 77, secondo comma, Cost., a causa della sua estraneità rispetto alla materia fiscale e finanziaria disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui essa è stata inserita in sede di conversione.

1.2.- Inoltre, tutte le norme in scrutinio, modificando retroattivamente il regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata, in contrasto con i principi di tutela dell'affidamento e di certezza dei rapporti giuridici, regolerebbero diritti sorti da contratti soggetti alla normativa previgente e interferirebbero su «singole cause o su determinate tipologie di controversie già pendenti» a vantaggio di una delle parti del giudizio e in assenza di motivi imperativi di interesse generale, traducendosi in un'indebita ingerenza del legislatore nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

1.3.- La novella frustrerebbe, altresì, la consolidata aspettativa degli acquirenti degli alloggi di edilizia convenzionata di conseguire la restituzione della differenza tra il corrispettivo versato e il prezzo vincolato e comporterebbe una disparità di trattamento tra costoro e tutti gli altri soggetti, legittimati ad invocare l'applicazione dell'art. 2033 del codice civile.

1.4.- Il rimettente ravvisa anche un *vulnus* ai canoni di ragionevolezza e di «stabilità e coerenza» della disciplina generale del contratto, sul rilievo che l'estensione della facoltà di affrancazione a tutte le persone fisiche che vi abbiano



interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile, consentirebbe alla parte alienante di modificare unilateralmente il regime giuridico di un bene in proprietà altrui.

1.5.- Viene poi prospettata ancora la violazione del diritto di proprietà, sul presupposto che la normativa in esame concederebbe all'assegnatario che abbia venduto l'alloggio a prezzo di mercato la possibilità di paralizzare l'azione restitutoria dell'acquirente e di trattenere le somme da quest'ultimo versate in eccedenza.

1.6.- Sarebbero, altresì, vulnerati gli artt. 3 e 47 Cost., poiché le disposizioni in scrutinio consentirebbero di distogliere dalla destinazione pubblicistica al soddisfacimento dell'esigenza abitativa immobili costruiti su aree espropriate e inserite nei piani per l'edilizia economica e popolare, decorsi soltanto cinque anni dalla prima assegnazione. In tal modo non sarebbe consentito a tutti i cittadini aventi diritto di accedere alla proprietà dell'abitazione alle condizioni agevolate previste nelle convenzioni ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), in contrasto, altresì, con la funzione sociale della proprietà.

1.7.- È, infine, denunciata la violazione del divieto di aiuti di Stato.

2.- Quanto ai profili pregiudiziali, deve essere, anzitutto, confermata la dichiarazione di inammissibilità dell'intervento spiegato dal Comitato "Venditori 18135", per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

3.- In via ancora preliminare, non possono essere presi in considerazione i nuovi profili di illegittimità costituzionale prospettati dalla parte attrice nel procedimento *a quo* con la memoria illustrativa depositata nell'imminenza dell'udienza.

Essi investono l'art. 22-*bis* del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, il quale, allo scopo, espressamente enunciato nella rubrica, di «accelerare le procedure amministrative per la cessione di aree nelle quali sono stati edificati alloggi di edilizia residenziale pubblica», ha nuovamente modificato l'art. 31, comma 49-*bis*, della legge n. 448 del 1998, introducendo, tra l'altro, misure di semplificazione del procedimento di rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione, come la fissazione di un limite massimo nella determinazione del corrispettivo di affrancazione e di un termine di novanta giorni entro il quale l'amministrazione deve rispondere all'istanza del richiedente.

Le predette censure, comportando un ampliamento del *thema decidendum* definito dall'ordinanza di rimessione, sono inammissibili.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è, infatti, limitato alle disposizioni e ai parametri indicati dal giudice *a quo* (tra le ultime, sentenza n. 109 del 2021), con esclusione della possibilità di estendere l'oggetto del giudizio incidentale così definito (tra le molte, sentenze n. 172 e n. 119 del 2021).

Deve, peraltro, rilevarsi che lo *ius superveniens*, limitandosi a integrare, in un'ottica semplificatoria e acceleratoria, il solo regime procedimentale dell'affrancazione, non altera la sostanza normativa delle disposizioni qui in esame e, quindi, non incide sul contenuto essenziale delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

4.- Sempre in via preliminare, la censura incentrata sulla violazione del divieto di aiuti di Stato deve essere dichiarata inammissibile.

L'ordinanza di rimessione si limita ad asserire il contrasto delle disposizioni denunciate con «la normativa comunitaria relativa al divieto di "aiuti di Stato" ed in particolare della materia relativa ai Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG)», senza, tuttavia, addurre alcuna comprensibile ragione in merito alla consistenza del vulnus lamentato e, ancor prima, alla pertinenza del richiamo al - peraltro neanche specificamente individuato - parametro costituzionale in relazione al contenuto prescrittivo delle disposizioni censurate.

Non può, infatti, ritenersi idonea a esplicitare i motivi della paventata illegittimità costituzionale l'unica affermazione, spesa a tal fine dal rimettente, secondo la quale «[s]ignificativamente, il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti del 22 aprile 2008 si intitola "Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea" (oggi art. 106, par. 2 del Trattato di funzionamento U.E.) e della correlata decisione n. 2012/21/UE della Commissione europea in materia di "aiuti di Stato"».

5.- Lo scrutinio delle residue questioni impone una preliminare descrizione del contesto normativo all'interno del quale si collocano le disposizioni denunciate.



5.1.- L'art. 25-*undecies*, inserito nel d.l. n. 119 del 2018 dalla legge di conversione n. 136 del 2018, ha modificato l'art. 31 della legge n. 448 del 1998, riscrivendone il comma 49-*bis* e aggiungendovi il comma 49-*quater*.

Conviene ricordare che il comma 49-*bis* era stato inserito - insieme al comma 49-*ter*, lasciato intatto dalla riforma in esame - nel corpo dell'art. 31 della legge n. 448 del 1998 dall'art. 5, comma 3-*bis*, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, e che nella formulazione originaria prevedeva che il prezzo massimo di cessione potesse essere rimosso a richiesta del solo titolare dell'alloggio, trascorsi cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica soggetta a trascrizione e dietro versamento di un importo, proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato dal Comune.

L'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018 ha modificato il regime dell'affrancazione così definito dal d.l. n. 70 del 2011, estendendo la legittimazione all'affrancazione alle «persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile» (art. 31, comma 49-*bis*, della legge n. 448 del 1998); prevedendo che, in pendenza della procedura di rimozione del vincolo, da definirsi mediante la stipula di una convenzione per atto pubblico o scrittura privata autenticata, il contratto di trasferimento dell'alloggio non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato (art. 31, comma 49-*quater*, della legge n. 448 del 1998); stabilendo che l'eventuale pretesa di rimborso dell'eccedenza si estingue con la rimozione del vincolo secondo le modalità previste e che l'affrancazione determina, altresì, l'eliminazione di qualsiasi vincolo di natura soggettiva (art. 31, comma 49-*quater*, della legge n. 448 del 1998); demandando la determinazione del corrispettivo per l'affrancazione (art. 31, comma 49-*bis*, della legge n. 448 del 1998) a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 18 gennaio 2019, previa conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali» e, dunque, non più ai Comuni, come precedentemente stabilito dall'art. 29, comma 16-*undecies*, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14.

Infine, l'art. 25-*undecies*, comma 2, del citato d.l. n. 119 del 2018 prevede espressamente che le nuove disposizioni si applicano anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati in data anteriore a quella di entrata in vigore della legge di conversione.

5.2.- La novella introdotta con il d.l. n. 119 del 2018, qui in scrutinio, è intervenuta dopo che la sentenza della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 16 settembre 2015, n. 18135 aveva affermato che, in difetto della convenzione di rimozione, il prezzo massimo di cessione dell'immobile in regime di edilizia convenzionata ai sensi dell'art. 35 della legge n. 865 del 1971 «segue il bene nei passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con efficacia indefinita, attesa la *ratio legis* di garantire la casa ai meno abbienti, senza consentire operazioni speculative di rivendita».

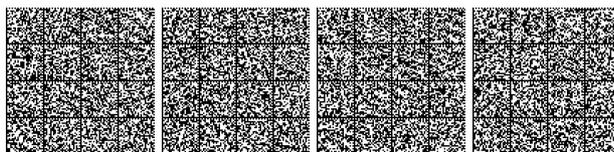
Con la predetta pronuncia era stato, inoltre, precisato che, poiché la disciplina vincolistica promana da norme imperative, sia pure per il tramite di convenzioni aventi contenuto inderogabile, stipulate tra il Comune e il concessionario, la violazione del vincolo di prezzo massimo di cessione determina la nullità parziale del contratto traslativo - e, segnatamente, della pattuizione relativa al corrispettivo, nei limiti della differenza tra prezzo convenuto e prezzo calmierato - per contrarietà a norma imperativa, ai sensi dell'art. 1419, secondo comma, cod. civ., e la sostituzione automatica della clausola viziata, ai sensi dell'art. 1339 cod. civ.

6.- Tanto premesso, nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non è fondata.

6.1.- Secondo il costante orientamento di questa Corte, poiché la legge di conversione rappresenta una legge «funzionalizzata e specializzata», che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel decreto-legge (sentenza n. 181 del 2019), sono ammesse «soltanto disposizioni coerenti con quelle originarie, essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012)» (sentenza n. 226 del 2019).

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

Si è, ancora, affermato che solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra



le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenze n. 226 del 2019 e n. 181 del 2019).

6.2.- Alla luce dei criteri richiamati, la prospettata eterogeneità contenutistica non è, nella specie, ravvisabile.

A differenza dell'art. 25-septies, pure aggiunto, in sede di conversione, al d.l. n. 119 del 2018 - le cui disposizioni in tema di professionalità del Commissario ad acta per la gestione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario regionale sono state ritenute da questa Corte eccentriche rispetto all'originario contenuto precettivo, di carattere fiscale e finanziario, del decreto-legge (sentenza n. 247 del 2019) - l'art. 25-undecies, qui in esame, mostra attinenza con la materia finanziaria, in quanto detta, tra le altre, disposizioni sulla determinazione del corrispettivo per l'affrancazione, di cui è incontestabile l'inclusione tra le entrate finanziarie del Comune.

Un ulteriore indice della correlazione con la finanza pubblica può cogliersi nel rinvio formale, contenuto nel riformato comma 49-bis dell'art. 31 della legge n. 448 del 1998, a un «decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» per l'individuazione dei parametri per la determinazione dell'importo da versare ai fini della rimozione del prezzo massimo di cessione e dei criteri e delle modalità «per la concessione, da parte del comune, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo».

7.- Neanche meritano accoglimento le censure incentrate sulla violazione degli artt. 3, 24, 42, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU.

7.1.- L'Arbitro unico di Roma prospetta anzitutto un vulnus al principio della tutela dell'affidamento, sul rilievo che le norme censurate, influenzando sugli esiti del consistente contenzioso generatosi a seguito della citata pronuncia delle Sezioni unite n. 18135 del 2015, realizzerebbero un'indebita ingerenza del legislatore nell'esercizio della funzione giurisdizionale, in violazione dei principi di separazione dei poteri e di uguaglianza, nonché del canone del giusto processo.

7.1.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ancorché non sia vietato al legislatore, fatta eccezione per la tutela privilegiata riservata alla materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost., adottare norme retroattive, siano esse innovative a carattere retrospettivo o di interpretazione autentica, non è consentito «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie [...], violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenze n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014).

Ancora, a proposito del rapporto tra legge retroattiva ed esercizio della funzione giurisdizionale, questa Corte ha precisato che il principio costituzionale della parità delle parti è violato «quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di *ius* singulare che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco» (sentenze n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014).

È inoltre necessario, ai fini della conformità a Costituzione di norme retroattive, che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*, sentenze n. 170 del 2013, n. 93 e n. 41 del 2011).

Per tale ragione questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex multis*, sentenze n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

7.1.2.- Tali enunciazioni trovano conferma nella stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, con indirizzo costante, ha affermato che i principi di preminenza del diritto e del giusto processo sanciti dall'art. 6 CEDU ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia, precisando altresì che l'esigenza della parità tra le parti implica l'obbligo di offrire a ciascuna una ragionevole possibilità di preservare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (tra le tante, Corte EDU, sezione prima, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia).

7.2.- Con specifico riguardo al principio della tutela dell'affidamento, la giurisprudenza costituzionale ritiene che esso costituisca «ricaduta e declinazione "soggettiva"» della certezza del diritto (sentenza n. 108 del 2019), la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenza n. 16 del 2017),



connaturato tanto all'ordinamento nazionale, quanto al sistema giuridico sovranazionale (sentenze n. 267 e n. 154 del 2017).

Nondimeno, questa Corte ha ripetutamente affermato che il principio in parola non esclude che il legislatore possa introdurre disposizioni che modificchino in senso peggiorativo per gli interessati la disciplina di rapporti giuridici, «“anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti”, ma esige che ciò avvenga alla condizione “che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (sentenza n. 216 del 2015).

7.2.1.- In definitiva, la legge può intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti solo in presenza di posizioni giuridiche non riconducibili a un legittimo affidamento. Assumono rilevanza, al riguardo, il tempo trascorso tra il momento della definizione del quadro normativo originario e quello in cui esso viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 108 del 2019, n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015) - e, dunque, il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento normativo retroattivo e peggiorativo - nonché la prevedibilità della stessa modifica retroattiva (sentenza n. 16 del 2017).

Peraltro, anche in presenza di tali condizioni, interessi pubblici sopravvenuti possono comunque esigere interventi normativi che incidano su posizioni consolidate, purché nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi perseguiti (sentenza n. 216 del 2015).

7.3.- Alla stregua di quanto premesso, l'esame delle disposizioni in contestazione conduce a escludere che il legislatore abbia operato una scelta irragionevolmente lesiva dei principi evocati.

7.3.1.- Non è, anzitutto, ravvisabile un *vulnus* al principio della tutela dell'affidamento.

Va, al riguardo, considerato che la modifica normativa in questione è stata introdotta nel 2018, mentre risale al 2015 la richiamata pronuncia delle Sezioni unite, intervenuta a comporre un quadro normativo connotato da un elevato tasso di incertezza, nel cui contesto si erano perfezionate le fattispecie negoziali relative all'acquisto di alloggi sociali. E da quella pronuncia hanno avuto origine anche le richieste restitutorie degli acquirenti (nella specie intervenute dopo due anni dalla pronuncia stessa).

Siffatto ambito temporale rende evidente che non poteva essersi consolidato un affidamento particolarmente radicato sul tenore delle disposizioni previgenti.

7.3.2.- Neanche ricorre il presupposto dell'imprevedibilità dell'intervento legislativo.

La più volte citata sentenza delle Sezioni unite n. 18135 del 2015, pur avendo fornito essenziali indicazioni in merito al regime di commerciabilità dei beni di edilizia convenzionata e alla sorte dei contratti stipulati in violazione del vincolo del prezzo massimo di cessione, aveva comunque lasciato insoluto - perché estraneo alla controversia definita - il problema della posizione dei venditori che avevano ceduto l'alloggio a prezzo di mercato sulla base del quadro ermeneutico antecedente e che, tuttavia, non erano nella possibilità di regolarizzare il regime circolatorio del bene ceduto, in quanto, in base alla disciplina allora vigente, l'affrancazione era riservata ai soli proprietari.

7.3.3.- Occorre, inoltre, considerare che, anteriormente all'intervento delle Sezioni unite, la ricostruzione del regime giuridico della vendita di alloggi di edilizia convenzionata aveva risentito della stratificazione degli interventi legislativi che ne avevano modificato radicalmente l'assetto originario.

Ne era scaturito un quadro interpretativo eterogeneo, nel quale l'esegesi che limitava l'operatività del vincolo sulla determinazione del prezzo alla prima assegnazione dell'immobile, escludendola per i successivi passaggi di proprietà, era accolta da parte della dottrina, oltre che, evidentemente, dai notai che stipulavano gli atti.

In giurisprudenza, come evidenziato nella citata sentenza nomofilattica del 2015, a un primo indirizzo che, accordando priorità all'autonomia negoziale, sosteneva che sia i divieti di alienazione, sia i criteri normativi di determinazione del prezzo o del canone di locazione fossero applicabili solo al primo avente causa (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenze 4 aprile 2011, n. 7630, 2 ottobre 2000, n. 13006, relative agli immobili di edilizia convenzionata ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante «Norme per la edificabilità dei suoli»), si contrapponeva l'opzione ermeneutica che, muovendo dal presupposto della natura imperativa delle norme vincolistiche, assumeva che tutti i contratti conclusi in violazione dei parametri legali sul prezzo fossero affetti da nullità parziale (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenze 10 febbraio 2010, n. 3018, e 21 dicembre 1994, n. 11032).

È, dunque, innegabile che, in un contesto interpretativo connotato da simile complessità, il sopraggiungere di ulteriori aggiustamenti del quadro normativo non poteva reputarsi evenienza improbabile.



7.4.- In ogni caso, l'incidenza delle norme censurate sulle pretese restitutorie sorte nel vigore della regolazione originaria e oggetto di giudizi ancora in corso risulta supportata da una «causa» normativa adeguata» (sentenze n. 203 del 2016 e n. 34 del 2015) e non stravolge in modo del tutto sproporzionato l'assetto definito dalla normativa previgente.

7.4.1.- Questa Corte ha più volte ricordato che la stessa giurisprudenza della Corte EDU, nel riconoscere la possibilità che il legislatore adotti norme retroattive, sia pure potenzialmente incidenti sui processi in corso, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale, «non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quantomeno una parte del compito e dell'onere di identificarli, poiché nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo» (sentenze n. 46 del 2021, n. 156 del 2014, n. 78 e n. 15 del 2012, n. 1 del 2011 e n. 311 del 2009).

Pertanto, il legislatore, nel rispetto del limite posto per la materia penale dall'art. 25 Cost., «può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (sentenza n. 78 del 2012).

7.4.2.- La ragione che giustifica l'estensione retroattiva della facoltà di affrancazione degli alloggi di edilizia convenzionata a tutte le persone fisiche che vi abbiano interesse - ivi compresi i soggetti che, avendo alienato l'immobile, non vantino più diritti sullo stesso - deve essere individuata nell'esigenza di rimediare all'asimmetria, evidenziatasi soltanto alla luce delle enunciazioni delle Sezioni unite, tra le prerogative delle parti dei contratti di compravendita stipulati a prezzo libero anteriormente all'arresto nomofilattico del 2015.

Come emerge dai lavori preparatori, il legislatore ha inteso risolvere un problema di ampie dimensioni sorto nel mutato quadro interpretativo scaturito dalle indicazioni del giudice di legittimità.

Diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, l'estensione della legittimazione all'affrancazione in capo ai venditori non si traduce in un ausilio foriero di disparità di trattamento, ma risponde, invece, a una finalità di riequilibrio che trova giustificazione proprio nei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

Non può, infatti, disconoscersi che, alla stregua dell'assetto regolatorio chiarito dal diritto vivente, l'acquirente dell'alloggio sociale a prezzo di mercato avrebbe potuto agire in ripetizione dell'indebito e al contempo affrancare, in quanto proprietario, il bene per poi rivenderlo a prezzo libero. Per contro, la formulazione *ratione temporis* dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998 non permetteva al venditore attinto dalla pretesa restitutoria di adeguare, attraverso l'affrancazione, il valore del bene ceduto al prezzo concordato con la controparte.

7.4.3.- Deve, pertanto, escludersi che rispetto alla disciplina oggetto di scrutinio ricorra alcuno degli elementi sintomatici valorizzati dalla Corte EDU ai fini dell'accertamento di un uso distorto della funzione legislativa, come la circostanza che lo *ius novum* incida su un singolo processo di cui sia parte lo Stato o altro ente pubblico (Corte EDU, sezione seconda, sentenza 24 giugno 2014, Azienda Agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia), l'imprevedibilità dell'intervento normativo (sezione seconda, sentenza 24 giugno 2014, Cataldo e altri contro Italia) e il decorso di molti anni prima che il legislatore decida di intervenire (sezione seconda, sentenza 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia).

Né la soluzione normativa prescelta dal legislatore appare sproporzionata rispetto al fine di correggere la discrasia sopra evidenziata.

È, infatti, evidente che la nuova disciplina dell'affrancazione, se, da un lato, conduce all'estinzione del credito recuperatorio azionato dagli acquirenti a prezzo di mercato, dall'altro, tende a soddisfare l'interesse fondamentale che è all'origine di tale pretesa, ossia la corrispondenza tra il maggiore importo versato e la libertà del bene compravenduto da vincoli alla commerciabilità.

La novella appare, quindi, giustificata anche con riferimento alle conseguenze prodotte nella sfera patrimoniale degli acquirenti di alloggi di edilizia convenzionata che abbiano agito per la ripetizione delle somme versate in eccedenza, risultando salvaguardato il ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, reputato dalla Corte EDU necessario affinché possa ritenersi rispettato il precetto enunciato dall'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU (tra le tante, Corte EDU, sezione seconda, sentenza 13 gennaio 2015, Vékony contro Ungheria; sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia).

7.4.4.- Alla luce delle considerazioni svolte, le finalità, di riequilibrio e di composizione di interessi in conflitto, perseguite dalla novella in scrutinio possono essere qualificate come «motivi imperativi di interesse generale» in grado di giustificare la modifica retroattiva dell'originario assetto normativo.



7.5.- Il rimettente prospetta, altresì, la violazione del principio di ragionevolezza e dell'affidamento sulla «stabilità e coerenza» della disciplina generale del contratto, sul presupposto che le norme censurate consentirebbero a chi non è più titolare di diritti sul bene di modificarne unilateralmente il regime giuridico, in contrasto con il principio di intangibilità della sfera giuridica altrui e con il diritto di proprietà riconosciuto dall'art. 42 Cost.

7.5.1.- Deve, anzitutto, evidenziarsi che, avvalendosi dell'affrancazione, il venditore non modifica ex post il contenuto dispositivo del contratto di compravendita, ma incide sul solo regime eteronomo della circolazione del bene con esso trasferito.

Né l'estensione soggettiva operata dalla legge in scrutinio abilita il terzo a un'indebita ingerenza nella sfera patrimoniale dell'acquirente, rinvenendo l'affrancazione "allargata" il proprio titolo in una fonte normativa che legittimamente consente alla parte alienante di rimuovere un ostacolo alla efficacia della contrattazione sul libero mercato.

La *ratio* dell'estensione soggettiva del potere di affrancazione operata dall'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018 deve, dunque, essere individuata nella tutela dell'interesse dell'alienante ad assolvere, sia pure ex post, l'impegno, contrattualmente assunto, di trasferire il bene libero da pesi. Né tale qualificata esigenza può ritenersi recessiva rispetto ad un eventuale interesse dell'acquirente alla conservazione del vincolo di prezzo, posto che nelle fattispecie negoziali come quella in scrutinio le parti acquirenti, addivenendo alla stipula del contratto di compravendita secondo le regole di mercato, non hanno inteso avvalersi del regime di favore proprio dell'edilizia convenzionata.

7.6.- Alla luce di tutte le considerazioni sopra svolte resta esclusa anche la fondatezza della questione sollevata in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU, sul presupposto che le disposizioni in scrutinio concederebbero all'assegnatario che abbia alienato l'alloggio di edilizia convenzionata per un corrispettivo di mercato la possibilità di paralizzare l'azione restitutiva dell'acquirente e di trattenere le somme ricevute in eccedenza rispetto al prezzo massimo di cessione.

8.- Neanche è fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost.

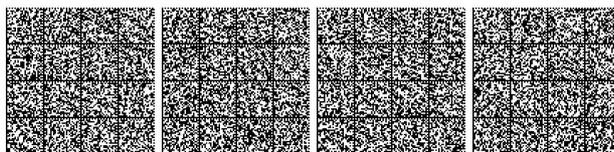
Il riconoscimento della facoltà di affrancare l'alloggio sociale dopo cinque anni dalla prima assegnazione non incide sulla funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata, ed evidentemente non comporta né la soppressione né la limitazione di alcun diritto, ma consente al beneficiario del servizio di scegliere se continuare a fruire dell'immobile a fini abitativi ovvero se utilizzare, nell'esercizio dell'autonomia privata, le potenzialità reddituali dell'immobile immettendolo - previo versamento di un corrispettivo pecuniario al Comune - nel libero mercato.

9.- Occorre, poi, considerare che il termine per l'affrancazione - peraltro presente nell'art. 31, comma 49-*bis*, della legge n. 448 del 1998, sin dalla sua introduzione ad opera dell'art. 5, comma 3-*bis*, del d.l. n. 70 del 2011 - si mostra coerente con l'opzione di fondo per la non perpetuità dei vincoli, che emerge dalla legislazione in materia di edilizia convenzionata e di cui si ha significativa conferma non solo nella previsione, già nell'originario impianto della legge n. 865 del 1971, di un termine ventennale per l'eliminazione del vincolo di inalienabilità degli alloggi concessi in piena proprietà (art. 35, comma diciassettesimo), ma anche nella successiva introduzione di moduli consensuali, come le convenzioni per la trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà e per la sostituzione dei vincoli originari con quelli della convenzione ai sensi dell'art. 18 del d.P.R. n. 380 del 2001, disciplinate dall'art. 31, commi 45 e 46, della legge n. 448 del 1998, dalla cui adozione deriva anche una riduzione della durata del vincolo del prezzo massimo di cessione.

9.1.- Considerazioni non dissimili valgono con riferimento alla pretesa inidoneità dell'entità del contributo di affrancazione a controbilanciare, per un verso, le agevolazioni economiche offerte dal servizio pubblico di edilizia convenzionata, e, per l'altro, il sacrificio imposto ai proprietari dei suoli espropriati al fine di dare attuazione ai programmi di edilizia economica e popolare.

La determinazione dell'importo dovuto per la rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione scaturisce da una valutazione di politica economica che, se non travalica il normale ambito di discrezionalità che la Costituzione riserva alle scelte del legislatore ordinario, non è sindacabile da questa Corte.

Né la normativa in scrutinio può ritenersi manifestamente irragionevole, dal momento che, pur non ragguagliando il corrispettivo di affranco all'intero surplus conseguibile mediante la cessione dell'alloggio sociale a prezzo di mercato, ne è ancora, comunque, la commisurazione percentuale al valore venale del bene - come reso evidente dal rinvio dell'art. 31, comma 49-*bis*, della legge n. 448 del 1998, qui in scrutinio, al comma 48 del medesimo articolo - nell'ottica del contemperamento tra le finalità di cura dei bisogni abitativi e di promozione della libertà di iniziativa economica nel mercato immobiliare.



10.- Alla stregua delle esposte considerazioni, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge n. 448 del 1998, come modificato dal citato art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, sollevata dall'Arbitro unico di Roma, in riferimento alla «normativa comunitaria relativa al divieto di “aiuti di Stato”», deve essere dichiarata inammissibile, mentre le altre questioni devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25-*undecies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, sollevata, in riferimento alla «normativa comunitaria relativa al divieto di “aiuti di Stato”», dall'Arbitro unico di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge n. 448 del 1998, come modificato dal citato art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 77, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dall'Arbitro unico di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 22 settembre 2021

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25-*undecies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, promosso dall'Arbitro unico di Roma con ordinanza dell'11 settembre 2020, iscritta al n. 196 del registro ordinanze del 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Rilevato che nel giudizio è intervenuto ad opponendum il Comitato “Venditori 18135”; che l’interveniente espone di essersi costituito a seguito della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, 16 settembre 2015, n. 18135, allo scopo, enunciato nell’art. 2 del proprio atto costitutivo, di «tutelare i diritti dei venditori ubicati nei c.d. piani di zona i quali, negli anni con totale buona fede hanno venduto a prezzi di mercato i loro immobili giuste indicazioni dei Notai, Banche, Intermediari, Enti pubblici e Giurisprudenza», e di promuovere «la difesa dei diritti e lo sviluppo giuridico e culturale dei suoi membri attraverso iniziative di carattere giuridico, mediatico e politico»;

che il comitato deduce, altresì, che le disposizioni censurate, la cui introduzione si deve anche alle proprie sollecitazioni, rappresentano la ragione stessa della propria esistenza e tanto varrebbe a fondare un interesse qualificato e diretto all’esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Considerato che l’art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 98 del 2019 e n. 237 del 2013; ordinanze allegate alle sentenze n. 206 del 2019, n. 16 del 2017, n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001), secondo cui la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative);

che in questo ambito è ammesso esclusivamente l’intervento di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (tra le tante, sentenza n. 46 del 2021);

che, pertanto, l’incidenza sulla posizione soggettiva dell’interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge censurata, ma dall’immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (*ex multis*, sentenze n. 46 del 2021, n. 98 del 2019 e n. 345 del 2005; ordinanza allegata alla sentenza n. 180 del 2021);

che, alla luce di tali premesse, il Comitato interveniente, quale organismo rappresentativo di soggetti titolari di rapporti giuridici assoggettati alle disposizioni censurate, non può ritenersi portatore di un interesse specifico direttamente riconducibile all’oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse soltanto riflesso, perché connesso ai generici scopi statutari di tutela e di promozione delle ragioni degli iscritti;

che, in difetto di un nesso qualificato con lo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*, non può essere valorizzato neanche il generico interesse del Comitato alla conservazione delle disposizioni censurate in quanto favorevoli alla posizione giuridica dei suoi membri;

che, come già da questa Corte evidenziato (ordinanze n. 202 e n. 37 del 2020), le considerazioni che precedono valgono a fortiori alla luce dell’art. 4-ter delle Norme integrative, aggiunto dalla delibera in sede non giurisdizionale di questa Corte dell’8 gennaio 2020, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale di presentare alla Corte un’opinione scritta in qualità di amici curiae;

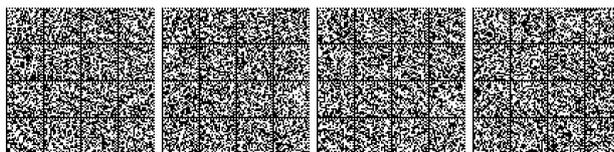
che, pertanto, l’intervento del Comitato “Venditori 18135” deve essere dichiarato inammissibile; che le argomentazioni spese dall’interveniente non possono essere considerate neanche alla stregua di opinione riconducibile alla figura degli amici curiae, in quanto, in disparte ogni altra ragione, l’interesse a ottenere, sia pure in via subordinata, tale qualificazione risulta tardivamente esplicitato soltanto nella memoria depositata nell’imminenza dell’udienza pubblica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l’intervento del Comitato “Venditori 18135”.

F.to: Giancarlo Coraggio, *Presidente*



N. 211

Sentenza 7 ottobre - 5 novembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia - Iscrizione delle riserve da parte dell'impresa - Conseguente variazione in aumento dell'importo economico dell'opera rispetto all'importo contrattuale - Obbligo di costituire un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13, art. 23, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

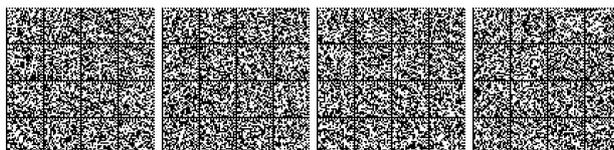
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra G. Z., in proprio e quale titolare dell'impresa individuale «Impresa edile [G. Z.]» e il Comune di Mottola, con ordinanza del 5 gennaio 2021, iscritta al n. 32 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udita nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 gennaio 2021, iscritta al registro ordinanze n. 32 del 2021, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.- La Corte di cassazione sospetta che la norma censurata violi il citato parametro costituzionale nella parte in cui stabilisce che, «[q]ualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente o polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade



dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori».

3.- Il rimettente espone che la vicenda da cui origina il giudizio *a quo* riguarda un contratto d'appalto, stipulato in data 13 gennaio 1999, con il quale il Comune di Mottola commissionava all'impresa individuale di G. Z. la realizzazione di un edificio da adibire a caserma dei Carabinieri, dietro il corrispettivo di lire 924.528.676, oltre l'IVA.

3.1.- La Corte di cassazione riferisce che la parte attrice nel processo principale, G. Z., titolare dell'omonima impresa individuale, faceva valere, nel primo grado di giudizio, undici riserve iscritte nel verbale di collaudo, di cui le prime dieci lamentavano «presunti inadempimenti contrattuali del Comune, che avrebbero costituito la ragione del ritardo dell'opera, con conseguente illegittimità della penale applicata dalla P.A. per il mancato rispetto del termine di tale consegna, oggetto della riserva n. 11». Il Comune di Mottola si opponeva a tale pretesa, obiettando di aver corrisposto lire 1.041.100 e di vantare un credito, nei confronti dell'impresa, di lire 59.717.086, tenuto conto della penale per la ritardata consegna dell'opera, delle trattenute per la cattiva esecuzione del giunto di dilatazione e degli oneri inevasi di collaudo, gravanti sull'impresa ai sensi del capitolato speciale d'appalto.

All'esito del giudizio, il Tribunale ordinario di Taranto, previa compensazione legale dei debiti reciproci riconosciuti in capo alle parti, condannava l'impresa G. Z. al pagamento della somma di euro 26.077,05, oltre accessori come per legge, nonché al rimborso delle spese processuali.

3.2.- Di seguito - secondo quanto riferisce il rimettente - l'impresa appaltatrice proponeva appello, che veniva rigettato dalla Corte d'appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, con sentenza del 15 giugno 2015, sul presupposto del mancato rispetto dell'onere di cui all'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 e della conseguente decadenza dell'appaltatore dal diritto di far valere le riserve numeri 7, 8, 9 e 11.

In particolare, la Corte d'appello riteneva applicabile la citata disposizione alla fattispecie contrattuale oggetto della controversia, sulla base di una duplice motivazione.

Per un verso, argomentava a favore della competenza regionale in materia di appalti pubblici per la realizzazione di una caserma dei Carabinieri, che veniva tenuta distinta dalle opere di difesa nazionale.

Per un altro verso, riferiva l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 alle «procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione», in conformità all'art. 27, comma 3, della medesima legge regionale, che contempla l'adeguamento di tali procedure alle previsioni della nuova legge «in tutti i casi in cui queste ultime non alterino i rapporti contrattuali in atto tra ente appaltante e impresa». In particolare, sosteneva che la disciplina relativa alle riserve di cui all'art. 23, comma 2, non fosse idonea a incidere sui rapporti contrattuali in atto determinandone l'«alterazione».

3.3.- Da ultimo - espone sempre il rimettente - l'impresa presentava ricorso per cassazione, lamentando, per quanto rileva ai fini dell'odierno scrutinio, che la Corte d'appello non avrebbe dovuto avvalersi dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, e, di conseguenza, avrebbe dovuto esaminare le riserve numeri 7, 8, 9 e 11.

Secondo l'impresa ricorrente, l'interpretazione a supporto dell'applicazione dell'art. 23, comma 2, ai rapporti pendenti doveva ritenersi «contraria ai principi generali di legge estendendosi lo *ius superveniens* a rapporti già costituiti ed efficaci in forza di altre regole», in violazione del «principio generale di irretroattività della legge e di intangibilità dei contratti che andavano interpretati ed eseguiti *ratione temporis*». L'art. 27, comma 3, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 avrebbe inteso, pertanto, adeguare alla nuova disciplina le procedure in atto, ma non i rapporti di natura privatistica.

In ogni caso - sottolinea sempre la parte ricorrente - in base alla citata previsione, l'adeguamento non avrebbe potuto operare, qualora avesse comportato un'alterazione dei rapporti contrattuali. Nello specifico, a parere dell'impresa, «non poteva ritenersi semplice adeguamento di un contratto una clausola che imponeva condizioni peggiorative per uno dei contraenti non previste in sede di sottoscrizione del contratto, qual[e] l'introduzione di decadenze dall'azione, anche considerando che le riserve costituiscono un aspetto essenziale del contratto».

3.3.1.- Il rimettente riferisce, infine, che il Comune di Mottola depositava controricorso con il quale affermava che il procedimento di iscrizione delle riserve doveva essere adeguato alle norme previste dalla legge reg. Puglia n. 13 del 2001 e che non si trattava di *ius superveniens* «poiché la legge regionale n. 13/2001 era stata promulgata in data 11 maggio 2001 e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia in data 15 maggio 2001, mentre i lavori erano stati ultimati il 6 luglio 2011 [recte 2001], lo stato finale in cui erano state iscritte le riserve era stato sottoscritto il 24 settembre 2001 e il certificato di collaudo era datato 6 febbraio 2002».

4.- Il giudice *a quo* prosegue rilevando che le questioni sottoposte al suo esame importano la necessità di verificare, in via preliminare, la legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.



5.- In punto di rilevanza, la Corte di cassazione osserva che l'impresa di G. Z. ha chiesto la condanna del Comune di Mottola al pagamento di somme «dovute anche in ragione dell'iscrizione delle riserve nn. 7, 8, 9 e 11, in relazione alle quali è stata pronunciata la decadenza in applicazione dell'art. 23, comma 2, della legge regionale Puglia n. 13/2001».

Tale disposizione - secondo il rimettente - risulterebbe applicabile alla fattispecie contrattuale oggetto del giudizio, in conformità all'art. 27, comma 3, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, secondo cui «[l]e procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione sono adeguate a quelle previste nella presente legge in tutti i casi in cui queste ultime non alterino i rapporti contrattuali in atto tra ente appaltante e impresa».

Aderendo all'interpretazione fornita dalla Corte d'appello di Lecce, il giudice *a quo* ritiene, infatti, che l'espressione «alterazioni dei rapporti contrattuali in atto» debba intendersi riferita a una «“modifica” delle originarie patteggiamenti contrattuali e non anche [a] una [loro] “mera integrazione”», come si riscontrerebbe nel caso dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001. In particolare, quest'ultima previsione non inciderebbe sul «nucleo essenziale delle obbligazioni assunte dalle parti con il contratto di appalto di cui si discute, quanto piuttosto [riguarderebbe] aspetti aventi carattere procedimentale per ciò che attiene alla proponibilità delle riserve mediante costituzione del deposito cauzionale e, peraltro, con un contenuto non particolarmente incisivo, laddove si dispone che detto deposito debba essere pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto».

La Corte rimettente aggiunge, in conclusione, che il dato letterale della disposizione censurata non consentirebbe alcuna interpretazione costituzionalmente conforme e che l'eventuale accoglimento della questione comporterebbe «il cambiamento del quadro normativo di riferimento assunto dal giudice *a quo*». Da ciò inferisce la sicura rilevanza della questione sollevata.

6.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente, dopo aver ricordato - sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte (in particolare della sentenza n. 401 del 2007) - che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione non identifica in sé una materia, sicché «i problemi di costituzionalità sollevati “devono essere esaminati in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate”», rileva che la norma censurata disciplinerebbe aspetti relativi alla fase esecutiva del contratto d'appalto pubblico, ascrivibili alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

6.1.- La fase esecutiva si connoterebbe, infatti, «per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali», il che conforterebbe la sua natura «prevalentemente» privatistica.

La disciplina di tale fase richiamerebbe, pertanto, la materia di competenza legislativa esclusiva statale dell'ordinamento civile, poiché verrebbe «in rilievo l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di assicurare, in relazione agli aspetti di pertinenza ad esso, l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale, della disciplina della fase dell'esecuzione dei contratti di appalto».

6.2.- L'inquadramento nella materia dell'ordinamento civile non verrebbe, d'altro canto, inficiato - secondo il rimettente - dalla peculiarità della disciplina delle riserve, avendo questa Corte già in precedenza precisato (nella sentenza n. 401 del 2007) che «la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e esecuzione dei contratti di appalto, non è di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.».

6.3.- Da ultimo, il giudice *a quo* richiama altri precedenti di questa Corte (le sentenze n. 74 del 2012, n. 328 del 2011 e n. 45 del 2010), che avrebbero ritenuto «illegittime disposizioni simili a quella denunciata», e formula, in conclusione, la prognosi di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

7.- La Regione Puglia non è intervenuta nel giudizio e le parti del giudizio *a quo* non si sono costituite.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 5 gennaio 2021, iscritta al registro ordinanze n. 32 del 2021, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

1.2.- La Corte di cassazione sospetta che la norma censurata violi il citato parametro costituzionale nella parte in cui stabilisce che, «[q]ualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, l'im-



porto economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente o polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori».

1.3.- Il rimettente espone che la vicenda da cui origina il giudizio *a quo* riguarda alcune riserve di un contratto d'appalto, stipulato in data 13 gennaio 1999, con il quale il Comune di Mottola commissionava all'impresa individuale di G. Z. la realizzazione di un edificio da adibire a caserma dei Carabinieri.

In particolare, il giudice *a quo* riferisce che l'impresa appaltatrice aveva presentato ricorso per cassazione avverso la decisione della Corte d'appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, la quale, facendo applicazione dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 al contratto d'appalto per cui è causa, accertava la decadenza dell'appaltatore dal diritto di far valere le riserve numeri 7, 8, 9 e 11, non avendo questi rispettato l'onere imposto dalla citata disposizione.

2.- La Corte rimettente ritiene che il ricorso sottoposto al suo esame richieda, in via preliminare, di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* considera la disposizione applicabile alla fattispecie contrattuale oggetto del giudizio, in conformità all'art. 27, comma 3, della medesima legge reg. Puglia n. 13 del 2001, secondo cui «[l]e procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione sono adeguate a quelle previste nella presente legge in tutti i casi in cui queste ultime non alterino i rapporti contrattuali in atto tra ente appaltante e impresa».

A giudizio del rimettente, infatti, la disciplina sulle riserve di cui all'art. 23, comma 2, non andrebbe ad alterare i rapporti contrattuali in atto, in quanto non riguarderebbe il «nucleo essenziale delle obbligazioni assunte dalle parti con il contratto di appalto di cui si discute, quanto piuttosto [...] aspetti aventi carattere procedimentale per ciò che attiene alla proponibilità delle riserve mediante costituzione del deposito cauzionale e, peraltro, con un contenuto non particolarmente incisivo, laddove si dispone che detto deposito debba essere pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto».

Chiarito, poi, che il dato letterale della disposizione censurata non consentirebbe alcuna interpretazione costituzionalmente conforme e che l'eventuale accoglimento della questione determinerebbe «il cambiamento del quadro normativo di riferimento», il rimettente afferma la rilevanza della questione sollevata.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte di cassazione rileva che la disposizione censurata riguarda la fase esecutiva del contratto d'appalto pubblico e che il suo contenuto precettivo attiene a profili che implicano un'esigenza di uniformità su tutto il territorio nazionale, nel rispetto del principio costituzionale di eguaglianza.

Di conseguenza, formula una prognosi di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, in riferimento al parametro evocato.

3.- La questione sollevata è inammissibile per difetto di rilevanza sotto due distinti profili.

4.- Innanzitutto, la legge reg. Puglia n. 13 del 2001 non è applicabile alla fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo*, che attiene ad un contratto di appalto per «la realizzazione di un edificio [...] da adibire a Caserma dei Carabinieri».

L'art. 1 di tale legge regionale dispone, infatti, l'esclusione dal suo raggio di applicazione dei «lavori pubblici, comunque realizzati, attinenti allo svolgimento di compiti e funzioni mantenuti allo Stato, ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

Vengono, pertanto, sottratti alla normativa regionale - in conformità con il riparto di competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. - i lavori riguardanti «difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico» (art. 1, comma 3, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 59, recante «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa»), spettando allo Stato le funzioni relative alla «programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di opere in materia di difesa, dogane, ordine e sicurezza pubblica ed edilizia penitenziaria» (art. 93, comma 1, lettera d, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»).

Ebbene - come si desume in modo univoco dalle norme di settore (su cui *infra*) e dalla stessa giurisprudenza di questa Corte - le caserme dell'Arma dei carabinieri rientrano fra le opere di difesa militare, oltre che fra quelle preposte a garantire l'ordine e la sicurezza pubblica.



4.1.- Ben prima che venisse stipulato il contratto oggetto del giudizio *a quo*, questa Corte aveva, infatti, chiaramente affermato che «le sedi di servizio dell'Arma dei Carabinieri devono ritenersi ricomprese nell'ambito delle “opere destinate alla difesa militare”» (sentenza n. 150 del 1992; nello stesso senso, sentenza n. 216 n. 1985).

Tali sedi - precisava la Corte - «rappresentano “beni strumentali non solo per il servizio di pubblica sicurezza, ma anche per tutte le altre attività di ogni formazione armata dello Stato (addestramento, esercitazioni, custodia di armi e munizioni, ecc.)”» (sentenza n. 150 del 1992), nonché «per le altre complesse mansioni, anch'esse proprie dei Carabinieri, come quelle di polizia militare, di raccolta di informazioni e notizie attinenti alla difesa sia all'interno che all'estero, e ancora per le attività, sia pure svolte congiuntamente ad altri organi statali, intese a neutralizzare azioni di spionaggio e di terrorismo: funzioni, queste, chiaramente preordinate e strumentali alla difesa e alla stessa integrità della Nazione» (sentenza n. 216 del 1985).

Di conseguenza, le citate sentenze, nell'interpretare l'art. 3 della legge 6 febbraio 1985, n. 16 (Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri), che equiparava «[a] i fini dell'accertamento di conformità previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616» le opere di edilizia relative alle sedi di servizio dell'Arma dei carabinieri alle opere destinate alla difesa militare, avevano precisato che tale equiparazione dovesse intendersi nel senso che le caserme sono «comprese [...] nell'eccezione prevista [...] per le opere di difesa militare» (in particolare, sentenza n. 216 del 1985).

La disposizione all'epoca impugnata - osservava, infatti, la sentenza n. 150 del 1992 - non ha fatto altro che riconoscere esplicitamente «la natura propria di tali immobili», in quanto - come già precisato nella sentenza n. 216 del 1985 - le sedi di servizio dell'Arma dei carabinieri, «forza permanente accasermata» (art. 1, primo comma, legge n. 16 del 1985), presentano entrambi i requisiti che giustificano l'inclusione nella categoria delle opere destinate alla difesa nazionale: la natura militare dell'amministrazione interessata ai lavori e la finalità dell'opera.

4.2.- Del resto, l'univoca ricostruzione fornita da questa Corte ha trovato, di seguito, esplicita conferma nell'art. 233 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) che, proprio «al fine dell'affidamento ed esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», include tra le opere destinate alla difesa nazionale: «a) [le] sedi di servizio e relative pertinenze necessarie a soddisfare le esigenze logistico-operative dell'Arma dei carabinieri», e «e) [le] caserme».

A tal riguardo, se è vero che il «diritto positivo successivo alla disciplina regolatrice della fattispecie» ben può fornire «una luce retrospettiva capace di disvelarne significati e orientamenti anche differenti da quelli precedentemente individuati» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 25 maggio-9 settembre 2021, n. 24413), a fortiori esso deve poter consolidare una ricostruzione ermeneutica già ampiamente acquisita.

In conclusione, il contratto di appalto relativo ad una caserma dei carabinieri deve ritenersi escluso dall'ambito di applicazione della norma regionale censurata.

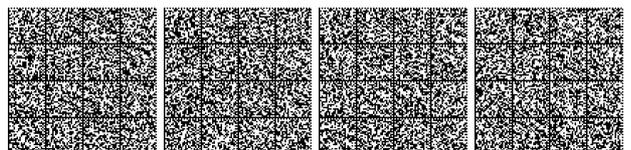
5.- La questione di legittimità costituzionale sollevata evidenzia, poi, una seconda ragione di inammissibilità, che prescinde dallo specifico oggetto del contratto di appalto.

Si tratta dell'erronea interpretazione dell'art. 27, comma 3, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, dal quale dipende l'applicabilità dell'art. 23, comma 2, della medesima legge regionale, a procedure in corso di esecuzione relative a contratti conclusi anteriormente all'entrata in vigore della nuova disciplina. Tale, infatti, è il caso della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo*, relativa ad un contratto di appalto stipulato nel 1999.

L'art. 27, comma 3, sopra citato, se, da un lato, prevede che «[l]e procedure in atto per le opere pubbliche in corso di esecuzione sono adeguate a quelle previste nella presente legge», da un altro lato, dispone tale adeguamento solo nei casi «in cui queste ultime non alterino i rapporti contrattuali in atto tra ente appaltante e impresa». In particolare, il rimettente esclude che l'art. 23, comma 2, comporti una tale “alterazione”, sostenendo che la sua disciplina non afferirebbe al nucleo essenziale delle obbligazioni assunte dalle parti, ma «ad aspetti aventi carattere procedimentale per ciò che attiene alla proponibilità delle riserve mediante costituzione del deposito cauzionale».

Senonché una tale motivazione non supera il vaglio della non implausibilità demandato a questa Corte (sentenze n. 55, n. 45 e n. 15 del 2021, e n. 120 del 2015).

5.1.- Va ribadito, infatti, che «l'onere di iscrivere riserve ha una valenza generale e investe ogni pretesa di carattere economico che l'esecutore dei lavori intenda far valere nei confronti dell'amministrazione» (sentenza n. 109 del 2021): esso, dunque, ricomprende anche spettanze relative a inadempimenti della controparte o che la legge riconosce all'appaltatore in talune ipotesi di sopravvenienze contrattuali.



Risulta allora evidente che impedire, con un meccanismo di decadenza, la possibilità di pretendere l'esatta esecuzione dell'originario sinallagma o di adeguare il medesimo, nei termini consentiti dalla legge, alle eventuali sopravvenienze equivale ad ostacolare il pieno rispetto del contratto, oltre che del principio rebus sic stantibus riflesso in talune previsioni di legge, e questo vuol dire chiaramente alterare i rapporti contrattuali in atto.

5.2.- Sotto un diverso profilo, deve poi aggiungersi che la previsione del deposito cauzionale o della fidejussione bancaria o assicurativa, per quanto oggetto di un onere, implica comunque un aggravio rispetto all'originaria pattuizione e, soprattutto, presuppone ab imis un nuovo obbligo in capo all'appaltatore. Nell'ultimo periodo della norma censurata si prevede, infatti, che dal deposito «verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori». L'obbligo di sostenere i «maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera», previsto dalla medesima disposizione, comporta, dunque, un maggior costo rispetto a quello che dovrebbe gravare sull'appaltatore in base alle previsioni contemplate dalla normativa statale (art. 238 del decreto del Presidente della Repubblica, 5 ottobre 2010, n. 207, recante «Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"», e prima art. 210 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, 554, recante «Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni»).

5.3.- Da ultimo, non può tacersi che la stessa Corte di cassazione, sezione prima civile, con la sentenza 9 gennaio-13 febbraio 2019, n. 4259, aveva messo in luce la palese incidenza del censurato art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 sui rapporti contrattuali in corso e ne aveva, pertanto, escluso l'applicazione ai contratti conclusi prima della sua entrata in vigore.

L'art. 27, comma 3, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 - si legge nella richiamata sentenza della Corte di cassazione - «esplicitamente avvalorava [...] la tesi della non retroattività della sua valenza tutte le volte in cui essa [andrebbe] a incidere sui rapporti in atto, modificando il complesso dei diritti e degli obblighi delle parti, come è evidente con riferimento all'istituto del deposito cauzionale a garanzia dei maggiori oneri di collaudo per tutte le riserve iscritte dall'appaltatore e comportanti aumento di spesa».

6.- Per le plurime ragioni sopra esposte, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è, dunque, inammissibile per difetto di rilevanza, stante la non applicabilità dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2021.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 60

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri).

Agricoltura - Ambiente - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di agroecologia - Previsto divieto di uso di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, in base al regolamento (UE) 2018/848 e dell'allegato n. 2 del decreto ministeriale n. 6793 del 2018, negli ambiti territoriali ivi elencati - Sanzione amministrativa da 1000 a 5000 euro prevista per la relativa violazione.

Agricoltura - Ambiente - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di agroecologia - Controlli e verifiche nelle importazioni e nelle produzioni - Previsto divieto di commercializzazione, oltre che di lavorazione, trasformazione o comunque vendita, di prodotti agricoli importati che non rispondano a determinate condizioni ivi disciplinate.

Agricoltura - Ambiente - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di agroecologia - Vigilanza sull'utilizzo di biocidi tossici e sanzioni - Prevista attribuzione delle funzioni di controllo al Nucleo operativo regionale per la sicurezza agroalimentare (NORAS) del Corpo forestale della Regione e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale competente - Istituzione di un apposito capitolo di bilancio della Regione ove confluiscono i proventi delle relative sanzioni amministrative.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni demaniali marittime - Norme della Regione Siciliana per la riduzione del contenzioso - Applicazione dei commi 7, 9 e 10 dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020, che dispongono, per la definizione delle liti in materia di determinazione dei canoni, il pagamento di determinati importi - Presentazione della domanda di definizione che sospende i procedimenti amministrativi e giurisdizionali pendenti - Previsione che i termini per la presentazione della domanda e per il versamento dell'importo dovuto sono fissati rispettivamente il 31 agosto 2021, invece che il 15 dicembre 2020, e il 31 ottobre 2021, anziché il 30 settembre 2021.

– Legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime), artt. 3, commi 1 e 2; 4, 6 e 18.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587 - pec per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 legalmente domicilio. Contro la Regione siciliana (c.f. 80012000826), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Palermo, piazza Indipendenza n. 7 - cap 00145 per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 29 luglio 2021, n. 21, pubblicata nel BUR n. 34, del 6 agosto 2021, recante: «Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime», limitatamente agli articoli 3, commi 1 e 2; 4; 6; 18 come da delibera del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2021.

Sul BUR n. 34 del 6 agosto 2021, è stata pubblicata la legge della Regione siciliana 29 luglio 2021 n. 21 recante «Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni sopra indicate. Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, Cost. per i seguenti



MOTIVI

1. Premessa

La legge regionale siciliana n. 21/21 detta disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura, nonché norme in materia di concessioni demaniali marittime.

La stessa risulta sotto più profili illegittima per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione ai vincoli posti dalle disposizioni eurounitarie nella materia, nonché per contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, risultando violate le competenze statali in materia sottoposta alla legislazione concorrente (tutela della salute), secondo quanto previsto dall'art. 17 dello Statuto della Regione Sicilia.

Sul punto, prima di evidenziare nel dettaglio le disposizioni censurate, va osservato che già l'art. 1 della legge n. 21/21, recante le finalità della legge regionale, dispone che la stessa legge, tra l'altro, promuove la tutela della salute umana nel rispetto dei principi della Costituzione e della normativa dell'Unione europea, in applicazione dell'art. 14, lettera *a*) dello Statuto della Regione (che attribuisce alla regione competenza esclusiva in materia di agricoltura), anche allo scopo di innalzare i livelli minimi di tutela della salute e di protezione ambientale previsti dalla normativa statale.

In proposito, va osservato che, con ogni evidenza, la materia disciplinata dalla legge impugnata non ha nulla a che vedere con la tutela della salute e della sicurezza degli alimenti, non potendo la «agroecologia» costituire un veicolo per invadere competenze statali; ciò anche per l'ovvia considerazione che l'unica modalità per innalzare i livelli minimi di tutela della salute è costituita dalla piena applicazione dei controlli sanitari. Fin dalle premesse appare quindi chiaro che l'intento del legislatore regionale ha esorbitato dalle proprie competenze.

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2 della legge regionale siciliana n. 21/21. Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, comma 1, in relazione al Reg 2018/848/UE (art. 24) e 528/2012/UE (artt. 81 e 88).

La legge n. 21/21 è *in primis* censurabile relativamente alle disposizioni di cui all'art. 3 commi 1 e 2, in quanto violative dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario *ex art.* 117, primo comma, della Costituzione.

Nel dettaglio.

L'art. 3, ai commi 1 e 2, nel disciplinare i «biocidi» prevede testualmente che:

«1. Al fine di garantire la tutela della salute e in applicazione del principio di precauzione e di protezione della salute umana, previsto dall'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è vietato l'utilizzo di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, sulla base del regolamento (CE) 30 maggio 2018, n. 2018/848/UE e dall'allegato 2 del decreto ministeriale 18 luglio 2018, n. 6793, negli ambiti territoriali di seguito specificati: nei parchi e nelle riserve naturali, nei parchi archeologici, nei geositi, nei geoparchi, nei monumenti naturali, a partire dal 1° gennaio 2023; nei siti della Rete Natura 2000, istituiti ai sensi delle direttive n. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 («Habitat») e n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 («Uccelli»), che comprendono le Zone di Protezione speciale (ZPS), i siti di importanza p. 12/20 29 settembre 2021 comunitaria (SIC) e le Zone Speciali di Conservazione (ZSC), a partire dall'1° gennaio 2023; lungo i bordi di tutte le strade pubbliche e lungo i percorsi ferroviari; in qualsiasi altro luogo pubblico non destinato ad attività agricola. — 1. La violazione delle disposizioni di cui al comma 1, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 5.000».

Le disposizioni sono illegittime.

In primo luogo, infatti, va segnalato che la normativa europea fornisce una puntuale definizione di «prodotto biocida» (Reg. UE 528/2012, implementato a livello nazionale dall'art. 15 della legge 6 agosto 2013, n. 97, dal decreto ministeriale 1° ottobre 2017 in materia di controlli, dal decreto ministeriale 1° giugno 2016 in materia di tariffe: cui farà seguito, a breve, un decreto legislativo in materia di sanzioni) e di «prodotto fitosanitario» (Reg. CE 1107/2009 e relativa normativa di implementazione a livello nazionale per i cui riferimenti si rinvia alla competente direzione generale).

Spesso, tuttavia, si registra l'utilizzo atecnico di termini quali «biocidi», «fitosanitari» e «pesticidi» in maniera da sottintenderne l'equivalenza od alternatività. Nel linguaggio comune, infatti, con il termine «biocidi» si indicano prodotti diversi quali i biocidi ed i fitosanitari, come definiti dai rispettivi regolamenti.

Ciò premesso, la norma regionale in esame risulta contraddittoria, disciplinando le questioni con evidente confusione lessicale nei termini sopra descritti.

Essendoci un testuale riferimento ai «biocidi», la norma deve ritenersi applicabile (prescindendo dall'interpretare i possibili intenti del legislatore regionale) ai prodotti di cui al regolamento (1.1E) 528/2012 e non ad altre tipologie di prodotti.



Il citato art. 3 dispone il divieto dell'uso dei biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, a partire dal 1° gennaio 2023 (relativamente agli ambiti territoriali individuati ai punti *a)* e *b)* dello stesso articolo).

La norma è illegittima.

Preliminarmente va evidenziato che i biocidi non sono in nessun caso consentiti in agricoltura: per il trattamento delle avversità delle piante e per il diserbo, in agricoltura o in aree *extra*-agricole, sono ammessi unicamente i prodotti fitosanitari autorizzati dal Ministero della salute ai sensi del regolamento CE n 1107/2009.

L'uso dei prodotti fitosanitari negli ambiti territoriali individuati ai punti da *a)* a *d)*, quali parchi e strade pubbliche ed altre aree frequentate dalla popolazione, strade e ferrovie, siti della Rete Natura 2000 ed altre aree protette, inoltre, deve avvenire secondo le istruzioni dell'etichetta del prodotto autorizzata con decreto dirigenziale, affinché sia, garantita l'efficacia del prodotto e non siano indotti fenomeni di resistenza del patogeno combattuto, assicurando parallelamente un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

Il piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari ha introdotto, poi, ulteriori misure volte al contenimento dei rischi e alla riduzione dell'uso dei prodotti fitosanitari, in attuazione delle disposizioni comunitarie per l'uso sostenibile dei pesticidi.

Tali misure dovrebbero connotare anche l'utilizzo dei biocidi, ove consentito, ai fini della lotta contro gli organismi nocivi per la salute umana o animale.

Orbene, l'art. 3 della legge in parola prevede il divieto di utilizzo di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, sulla base del regolamento 2018/848/UE e dell'allegato 2 del decreto ministeriale 18 luglio 2018, n. 6793, in una serie di ambiti territoriali che di fatto ricomprendono il complesso del territorio pubblico siciliano.

In merito, occorre evidenziare che il Reg. 2018/848/UE, ed in particolare l'art. 24 (nonché l'allegato 2 del decreto ministeriale n. 6793/2018), disciplinano ambiti che presentano pochi e marginali punti di contatto con la materia dei biocidi (che nel medesimo art. 24, infatti, non vengono mai espressamente menzionati), con la conseguenza che devono ritenersi inesistenti o estremamente sporadici i biocidi consentiti in agricoltura biologica sulla base di tali fonti normative.

In altri termini, laddove l'art. 3 della legge regionale n. 21/2021 consente negli spazi pubblici l'utilizzo dei soli biocidi il cui impiego è consentito in agricoltura biologica sulla base delle citate norme, di fatto, ciò significa che il medesimo articolo vieta l'utilizzo pressoché totale dei biocidi negli spazi pubblici.

Il regolamento (UE) 528/2012 disciplina, tra l'altro, «la messa a disposizione e l'uso di biocidi all'interno di uno o più Stati membri» (art. 1, paragrafo 2, lettera *d)*); a tal proposito, un intervento, come quello della norma *de qua*, essendo fortemente limitativo dell'utilizzo di biocidi su un territorio così esteso dello Stato, si traduce inevitabilmente in una misura restrittiva del mercato, in contrasto con la normativa comunitaria.

Peraltro, eventuali restrizioni potrebbero essere consentite esclusivamente nei casi previsti dall'art. 88 del medesimo regolamento, recante «Clausola di salvaguardia», il quale così recita:

«Qualora, sulla base di nuove prove, uno Stato membro abbia validi motivi per ritenere che un biocida, seppure autorizzato conformemente al presente regolamento, costituisca un grave rischio, immediato o nel lungo periodo, per la salute dell'uomo, in particolare dei gruppi vulnerabili, o degli animali o per l'ambiente, può adottare adeguate misure provvisorie. Lo Stato membro ne informa senza ritardo la Commissione e gli altri Stati membri, fornendo i motivi della propria decisione sulla base delle nuove prove.

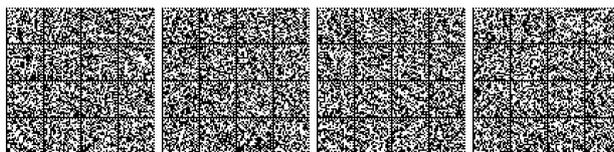
La commissione, mediante atti di esecuzione, autorizza la misura provvisoria per un periodo di tempo determinato nella decisione oppure chiede allo Stato membro di revocare la misura provvisoria. Tali atti di esecuzione, sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'art. 82, paragrafo 3».

Ma nel caso di specie, dalla legge regionale *de qua* non si evince nessuno dei presupposti previsti dall'art. 88, né il rispetto delle relative procedure di adozione delle misure, con conseguente violazione della medesima disposizione.

La norma è quindi censurabile per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione alle disposizioni eurounitarie richiamate.

Posto quanto precede, sotto altro profilo va ulteriormente sottolineato che il medesimo art. 88 conferisce il potere di adozione di misure restrittive allo «Stato membro». Atteso che l'art. 81 prevede che l'attuazione del regolamento spetti a livello nazionale all'Autorità competente che deve essere formalmente designata, e considerato che l'art. 15, comma 2 della legge n. 97/2013 designa a tal fine il Ministero della salute, ne discende che esclusivamente quest'ultimo, in presenza dei necessari presupposti e nel rispetto delle previste procedure, avrebbe potuto esercitare la competenza ad adottare una misura quale quella prevista dall'art. 3 della legge in questione.

La disposizione impugnata risulta quindi comunque illegittima.



Si evidenzia, altresì, che le censurate illegittimità del disposto di cui all'art. 3, comma 1, della legge regionale in esame determinano la conseguente illegittimità del secondo comma del medesimo articolo, laddove sono previste sanzioni amministrative a tutela di quanto disposto dal primo comma.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, la disposizione in esame è censurabile per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., in relazione alle citate norme unionali.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale siciliana 21/21, per contrasto con l'art. 17 dello Statuto della Regione siciliana, in relazione all'art. 15 della legge n. 97/2013, in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.

Quanto sopra evidenziato con riferimento alle competenze statali in materia di adozione di misure restrittive e di controlli, rileva anche ai fini dell'integrazione di un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale.

In materia di tutela della salute, infatti, per espressa previsione dell'art. 17 dello Statuto speciale, la Regione siciliana è vincolata, nella propria potestà legislativa, ai principi fissati dalla normativa statale.

L'articolo impugnato (commi 1 e 2) è quindi ulteriormente illegittimo in quanto detta disposizioni in materia di tutela della salute, al di fuori dei principi (e delle competenze) fissati dallo Stato, che vincolano la potestà legislativa della Regione siciliana ai sensi dell'art. 17, dello Statuto speciale di autonomia.

Quest'ultimo così recita:

«Articolo 17 1. 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: a) comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere; b) igiene e sanità pubblica; c) assistenza sanitaria; [...]»

Nel caso di specie, come detto, la legislazione statale (art. 15, legge 97/2013), in attuazione dell'art. 81 del regolamento UE 528/2012, ha individuato il Ministero della salute come competente per gli adempimenti previsti dal medesimo regolamento, nonché per le procedure di controllo sui biocidi immessi sul mercato.

Così l'art. 15:

«1. Il Ministero della salute provvede agli adempimenti previsti dal regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sui biocidi, di seguito denominato «regolamento n. 528».

2. Il Ministero della salute è designato quale «autorità competente» ai sensi dell'art. 81 del regolamento n. 528.

3. Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le tariffe di cui all'art. 80 del regolamento n. 528 e le relative modalità di versamento. Le tariffe sono determinate in base al principio di copertura del costo effettivo del servizio e sono aggiornate ogni tre anni.

4. Con decreto del Ministro della salute sono stabilite le modalità di effettuazione dei controlli sui biocidi immessi sul mercato, secondo quanto previsto dall'art. 65 del regolamento n. 528.

5. Con decreto del Ministro della salute è disciplinato l'iter procedimentale ai fini dell'adozione dei provvedimenti autorizzativi da parte dell'autorità competente previsti dal regolamento n. 528.

Di conseguenza, le disposizioni censurate, nel prevedere una competenza regionale in materia, hanno comunque esorbitato dalla competenza delineata dallo Statuto speciale, come meramente concorrente in materia di igiene e sanità pubblica, in quanto contrastante sul punto con la specifica normativa statale (resa anche in applicazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.).

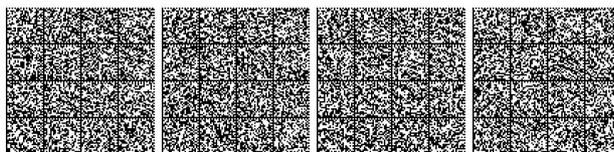
3. Illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale siciliana n. 21/21. Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, comma 1, in relazione agli articoli 28-36 TFUE, ai Reg. UE 17/625, 2020/585 e 2021/601.

Anche l'art. 6 della legge impugnata presenta evidenti profili di illegittimità costituzionale.

La norma prevede, infatti, il divieto di commercializzazione (oltre che di lavorazione, trasformazione o comunque vendita) di prodotti agricoli importati che non rispondano a determinate condizioni, ivi disciplinate.

In particolare, i primi due commi prevedono che:

«1. I prodotti agricoli di importazione da Paesi extraeuropei di I, II, III, IV e V gamma, inclusi gli alimenti destinati al consumo umano o animale, possono essere commercializzati, lavorati, trasformati o venduti nel territorio regionale se dotati di certificato di analisi agrarie e multiresiduali rilasciato in conformità al successivo comma 2. Tale certificato attesta la presenza di prodotti chimici di sintesi e micotossine nei limiti stabiliti dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/585 della commissione del 27 aprile 2020 e dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2021/601 della Commissione del 13 aprile 2021.



2. Il certificato è richiesto dall'impresa che importa o commercializza i prodotti agricoli e gli alimenti di cui al comma 1 ed è rilasciato da un laboratorio ufficiale designato ai sensi dell'art. 37 del regolamento (UE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017. L'elenco dei laboratori ufficiali designati ai sensi del periodo precedente è pubblicato dall'Assessorato regionale della salute».

I successivi commi del medesimo articolo dettano regole procedurali per la verifica del rispetto di tali condizioni, e le eventuali sanzioni.

Le disposizioni sono illegittime.

Il regolamento n. 625/2017 (UE), infatti, non contempla, in alcun modo, la tipologia di certificazione introdotta dalla disposizione censurata (art. 6, comma 2), né tantomeno tali controlli e certificazioni sono previsti dai regolamenti di esecuzioni (UE) 2020/585 e 2021/601 (tutti richiamati nella norma in esame), né da nessun'altra disposizione comunitaria.

L'art. 6, pertanto, viola il principio della libera circolazione delle merci (artt. 28-36 TFUE). in quanto pone evidentemente dei vincoli alla circolazione dei prodotti agricoli, inserendo limiti non contemplati dalla normativa europea (cui pure dichiara di far riferimento).

La norma merita quindi la declaratoria di incostituzionalità per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 6, della legge regionale siciliana n. 21/21, per contrasto con l'art. 17 dello Statuto della Regione siciliana, in relazione all'art. 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 24, in applicazione dell'art. dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Posto quanto precede, l'art. 6, oltre a violare il principio della libera circolazione delle merci e la normativa europea citata, si pone anche in contrasto con la competenza dello Stato che ha attribuito al Ministero della salute la materia del controllo degli alimenti in importazione.

Proprio adeguandosi alle disposizioni del reg. 625/17 UE (citato dalla stessa legge impugnata), infatti, il decreto legislativo n. 24, del 2 febbraio 2021, all'art. 1, ha espressamente affidato i controlli sulle importazioni nei settori di cui all'art. 1, paragrafo 2, lettera a), c), d) e) ed f) del medesimo regolamento UE, al Ministero della salute.

L'art. 6, invece, prevedendo controlli differenti e specifici, con certificazione *ad hoc* non prevista da nessun'altra fonte, ha invaso la competenza dello Stato per quanto riguarda i controlli sugli alimenti di importazione.

Si rileva, pertanto, l'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della disposizione in esame: oltre che per la già rilevata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, anche ai sensi dell'art. 17 dello Statuto della Regione siciliana per aver esorbitato dalle competenze statutarie e invaso competenze statali in materia di tutela della salute.

Come già sopra evidenziato, infatti, i principi e le competenze fissate a livello statale in materia di «tutela della salute» (nel caso di specie il decreto legislativo n. 24/21 citato), vincolano la potestà legislativa della Regione siciliana ai sensi dell'art. 17, dello Statuto speciale di autonomia.

Da cui l'ulteriore illegittimità costituzionale della norma impugnata.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale siciliana n. 21/21. Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, comma 1, in relazione agli articoli 28-36 TFUE, nonché agli articoli 65 e 81 regolamento (UE) 528/2012.

Deriva da quanto precede che anche l'art. 4 della legge regionale in esame, presenta profili di illegittimità costituzionale, ancora una volta per violazione dei vincoli dell'ordinamento eurounitario, ponendosi quindi in contrasto con l'art. 117, comma 1 Cost.

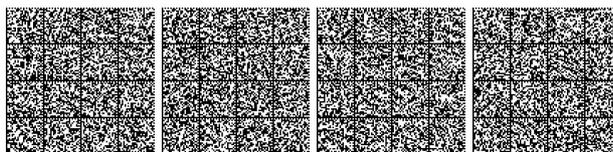
Questo il testo integrale dell'art. 4:

«1. Per le materie di competenza fitosanitaria ed agroforestale previste dagli articoli 6 e 9, le funzioni di controllo sono attribuite al NORAS del Corpo forestale della Regione siciliana e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea.

2. È istituito un apposito capitolo nel bilancio della Regione ove confluiscono i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative previste dalla presente legge».

La norma si premura, dunque, di prevedere e organizzare la funzione di vigilanza, con riferimento ai vincoli introdotti dal già censurato art. 6 e del quale sconta quindi la medesima illegittimità.

La stessa funzione di vigilanza, nonché il sistema sanzionatorio, sono, infatti, *ictu oculi* strumentali all'applicazione dell'art 6, e ne condividono dunque l'illegittimità, in quanto violativi del principio di libera circolazione delle merci, e delle relative norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (artt. 28-36 TFUE).



Inoltre, la rubrica della disposizione («Vigilanza sull'utilizzo di biocidi tossici e sanzioni»), fa riferimento a competenze specifiche che l'art. 65 del regolamento (UE) 528/2012, demanda allo Stato membro. Ai sensi dell'art. 65 Reg. cit. (rubricato «Osservanza dei requisiti»), infatti, «1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per il monitoraggio dei biocidi e degli articoli trattati immessi sul mercato al fine di accertarne la rispondenza ai requisiti del presente regolamento. Il regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti si applica di conseguenza.

2. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari affinché siano effettuati controlli ufficiali ai fini dell'osservanza del presente regolamento».

Prevedendo una competenza regionale in materia di vigilanza, dunque, l'art. 4 (la rubrica richiama la «Vigilanza sull'utilizzo di biocidi tossici e sanzioni»), fa riferimento a competenze specifiche che l'art. 65 del Regolamento (UE) 528/2012, demanda in prima battuta allo Stato membro, ponendosi in contrasto con la predetta normativa eurounitaria, e con il disposto dell'art. 81 del medesimo Regolamento (vedi *infra* sub §6).

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale siciliana n. 21/21. Contrasto con l'art. 17 dello Statuto della Regione siciliana, in relazione all'art. 15, della legge n. 97/2013, in applicazione dell'art. 117 terzo comma Cost.

Così come l'art. 6, anche l'art. 4 oltre a porsi in contrasto con la normativa eurounitaria, contrasta anche con le competenze della Regione siciliana come delineati dal già citato art. 17 dello statuto, il quale colloca la materia della «igiene e sanità pubblica» fra le competenze concorrenti.

Ma nel caso di specie, l'art. 15 comma 2 della legge n. 97/2013, indica come Autorità competente (agli effetti del citato art. 81 del Reg. 528/12 UE) il Ministero della salute: in particolare, è quest'ultimo, ai sensi del comma 4 del medesimo art. 15, a dover stabilire con proprio decreto le modalità di effettuazione dei controlli sui biocidi immessi sul mercato (modalità già definite con decreto ministeriale 10 ottobre 2017 e relativo Accordo Stato Regioni 213/CSR del 6 dicembre 2017).

È evidente, quindi, come anche tale disposizione impugnata (art. 4) presenti oggettivi profili di incompetenza rispetto alle attribuzioni della Regione siciliana.

L'illegittima invasione di competenze statali non viene meno anche laddove si consideri che il contenuto del medesimo articolo, contrariamente a quanto indicato in rubrica, più che al controllo sull'utilizzo dei biocidi tossici, attiene alla materia dei controlli nelle importazioni e produzioni di alimenti e prodotti agricoli, ed alle misure volte a contrastare l'introduzione di specie esotiche nel territorio regionale.

Orbene, anche sotto tale profilo, come già detto, si tratterebbe di una previsione che comunque, disciplinando il controllo sui limiti indicati dall'art. 6 sopra impugnato, scontrerebbe (in via evidentemente connessa e/o derivata) i medesimi profili di illegittimità individuati nella censura sub § 4 per l'art. 6 della legge regionale siciliana n. 21/21, da intendersi qui richiamata, avendo invaso le competenze statali previste dall'art. 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 24 (resa anche in applicazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.).

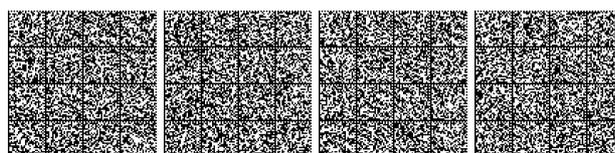
Anche il contenuto dell'art. 4, dunque risulta violativo dei principi fissati a livello statale in materia di «tutela della salute», che limitano la potestà legislativa della Regione siciliana ai sensi dell'art. 17, dello Statuto speciale di autonomia.

7. Illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge regionale siciliana n. 21/21. Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) Cost., in relazione all'art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla legge n. 126/2020.

L'art. 18 della legge della Regione Sicilia impugnata, rubricato «norme per la riduzione del contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime», stabilisce che: «le disposizioni di cui ai commi 7, 9 e 10 dell'art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, si applicano nella Regione con riferimento alla determinazione dei canoni delle concessioni demaniali marittime prevista dalla normativa regionale.

A tal fine i termini di cui al comma 8 del citato decreto-legge n. 104/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 126/2020, per la presentazione della domanda e per il versamento dell'importo dovuto sono fissati rispettivamente alla data del 31 agosto 2021 e del 31 ottobre 2021»

I commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla legge n. 126/2020, dispongono che: «7. Al fine di ridurre il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi dell'art. 03, comma 1, lettera b), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore



del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento: in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo; rateizzato fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo. La domanda per accedere alla definizione di cui al comma 7 è presentata entro il 15 dicembre 2020 ed entro il 30 settembre 2021 sono versati l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato. La liquidazione e il pagamento nei termini assegnati degli importi di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 7 costituisce a ogni effetto rideterminazione dei canoni dovuti per le annualità considerate. La presentazione della domanda nel termine di cui al comma 8, sospende i procedimenti giudiziari o amministrativi di cui al comma 7, compresi quelli di riscossione coattiva nonché i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone. La definizione dei procedimenti amministrativi o giudiziari si realizza con il pagamento dell'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o dell'ultima rata, se rateizzato. Il mancato pagamento di una rata entro sessanta giorni dalla relativa scadenza comporta la decadenza dal beneficio.»

Come emerge chiaramente dalla lettura della norma, la legge statale ha introdotto un meccanismo *ad hoc* di risoluzione delle controversie in materia di determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, che si attua mediante il pagamento da parte del concessionario di una somma di denaro corrispondente al 30 per cento dell'importo richiesto (se versato in un'unica soluzione), o del 60 per cento (se corrisposto in forma rateizzata nel corso di massimo sei anni).

A seguito del pagamento integrale di tali importi si realizza la definizione dei relativi procedimenti amministrativi o giudiziari.

Tuttavia, la domanda per ottenere la definizione delle liti determina, come effetto *ex-lege*, la sospensione, oltre che dei procedimenti amministrativi, anche dei processi giurisdizionali pendenti.

La norma regionale in esame, invece, ha differito la data entro la quale deve essere presentata la domanda dal 15 dicembre 2020 al 31 agosto 2021, parallelamente prorogando il termine ultimo per il versamento dell'intero importo o della prima rata dal 30 settembre 2021 al 31 ottobre 2021.

Tale slittamento, però, in virtù dell'espresso richiamo della norma regionale al comma 10 dell'art. 100 della legge n. 104/2020, va ad incidere automaticamente anche sull'ambito temporale di operatività del periodo di sospensione dei procedimenti giudiziari previsto dalla legge statale, di fatto prorogandolo.

Ma un simile effetto processuale costituisce una chiara interferenza con la funzione giurisdizionale, la cui materia è incontrovertibilmente riservata alla esclusiva competenza dello Stato, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)* della Costituzione.

Anche tale disposizione, dunque, è viziata da un'evidente illegittimità costituzionale.

P.Q.M.

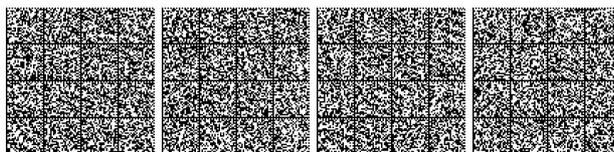
Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 3, commi 1 e 2; 4; 6; 18, della legge della Regione siciliana 29 luglio 2021 n. 21, pubblicata nel B.U.R n. 34 del 6 agosto 2021, recante «Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 29 settembre 2021, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2021;
2. legge Regione siciliana 29 luglio 2021, n. 21, pubblicata sul B.U.R n. 34, del 6 agosto 2021.

Roma, 4 ottobre 2021

L'Avvocato dello Stato: DI LEO



N. 61

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 ottobre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Siciliana - Attribuzione al personale dipendente della società Servizi ausiliari Sicilia s.c.p.a. impegnato in servizi sanitari ausiliari presso le aziende sanitarie in attività afferenti a pazienti COVID-19 del riconoscimento economico previsto per gli operatori del Servizio sanitario regionale.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di direttore amministrativo delle aziende sanitarie - Requisiti per l'accesso all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di personale precario degli enti locali - Previsione che i titolari di contratto di lavoro subordinato in servizio presso gli enti locali che godono dei trasferimenti a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, dipartimento regionale delle autonomie locali, possono esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità omnicomprensiva.

– Legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie), artt. 7, 11 e 12.

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

Contro la Regione Sicilia, in persona del Presidente della regione *pro tempore*, con sede legale in Palermo alla piazza Indipendenza n. 21, Palazzo Orleans, intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 7, 11 e 12 della legge della Regione Sicilia 3 agosto 2021, n. 22, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 29 settembre 2021.

Sul B.U.R. della Regione Sicilia n. 34 del 6 agosto 2021 è stata pubblicata la legge regionale n. 22 del 3 agosto 2021, recante «Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia digitale S.p.a. disposizioni varie».

Il Governo ritiene che le previsioni contenute negli articoli 7, 11 e 12 della suddetta legge eccedano le competenze attribuite alla Regione siciliana dallo statuto speciale di autonomia, regio decreto-legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, e si pongano in contrasto con gli articoli 97, 117, secondo comma, lettera *l*), terzo comma (tutela della salute), nonché con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

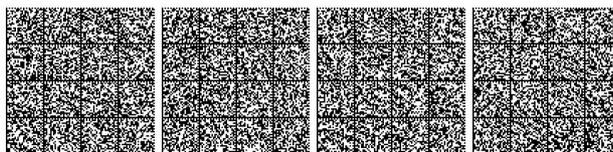
Si propone, pertanto, questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

1. Illegittimità dell'art. 7 della legge della Regione Sicilia n. 22/2021, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione.

La norma contenuta nell'art. 7 della L.R. n. 22/2021, al comma 1 prevede che le disposizioni di cui al comma 8 dell'art. 5 della legge regionale 12 maggio 2020, n. 9 — finalizzate ad attribuire, in aggiunta al sistema premiante ordinario, un riconoscimento economico agli operatori del servizio sanitario regionale — trovano applicazione anche nei confronti del personale dipendente della società Servizi ausiliari Sicilia S.c.p.a. impegnato in servizi sanitari ausiliari presso le aziende sanitarie in attività afferenti a pazienti Covid, nel limite del pagamento dell'importo *una tantum* di 1.000 euro.

Il comma 2 dell'art. 7 quantifica gli oneri derivanti dalla suddetta previsione nell'importo massimo di «300 migliaia di euro», cui si provvede a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale di cui al comma 9 del medesimo art. 5 della legge regionale n. 9/2020.



La Servizi ausiliari Sicilia è una società consortile per azioni costituita ai sensi degli articoli 2615-ter e 2325 del codice civile, risultante dal piano di riordino delle società a totale e maggioritaria partecipazione della Regione siciliana di cui all'art. 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11.

Alla compagine societaria partecipa la Regione siciliana per l'82,72% delle azioni; il rimanente capitale sociale è ripartito tra l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia e le aziende sanitarie regionali.

Il rapporto di lavoro del personale alle dipendenze delle società a partecipazione pubblica è disciplinato dall'art. 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che è espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in materia di ordinamento civile.

L'art. 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) stabilisce, in generale, che ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del codice civile, delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e dei contratti collettivi.

Sono inequivocabili in tal senso — e avvalorati dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte — i richiami all'esigenza di una disciplina uniforme delle regole fondamentali che attengono ai contratti di lavoro.

La giurisprudenza costituzionale ha ricondotto le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle regioni e dagli enti locali alla materia dell'«ordinamento civile», in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato (Corte costituzionale, sentenza, 30 ottobre 2020, n. 227, n. 251 del 2016).

La norma regionale impugnata attiene ad un istituto, quale è il trattamento retributivo del personale delle società a partecipazione pubblica, disciplinato dai contratti individuali e collettivi di lavoro, che afferisce alla sfera di competenza legislativa riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, esclusivamente allo Stato.

Vertendosi, pertanto, nella disciplina dei «rapporti di diritto privato», ascrivibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 324 del 2010), la regolamentazione del trattamento economico-retributivo del personale delle società pubbliche, discendente dal decreto legislativo n. 175 del 2016, si impone anche alle autonomie speciali.

Tale conclusione, ribadita in più occasioni da codesta ecc.ma Corte con riferimento a fattispecie inerenti all'impiego pubblico privatizzato (sentenza n. 17 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 68 del 2011), vale, a maggior ragione, con riguardo ai rapporti di lavoro privato, quali sono, pur con profili di specialità, quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica, come oggi confermato dal combinato disposto degli articoli 1, comma 3, e 19, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

L'attrazione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell'alveo dell'ordinamento civile trova, del resto, fondamento proprio nella sua privatizzazione, in conseguenza della quale esso «è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti» (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 186 del 2016).

L'esigenza di garantire l'uniformità, nel territorio nazionale, delle regole che presiedono alla determinazione del trattamento economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni giustifica l'inerenza della relativa disciplina alla materia «ordinamento civile» (Corte costituzionale, sentenza, 12 febbraio 2021, n. 20).

Codesta ecc.ma Corte riconduce alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile «gli interventi legislativi che ... dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (Corte costituzionale, sentenza, 21 dicembre 2018, n. 241; sentenza n. 32 del 2017).

La legge statale fissa dei principi fondati sull'esigenza di garantire l'uniformità, nel territorio nazionale, delle regole fondamentali che disciplinano i rapporti tra privati, ivi compresi i lavoratori delle regioni autonome (Corte costituzionale sentenza n. 81/2019).

Le medesime considerazioni si impongono per il personale delle regioni. La disciplina del trattamento economico e giuridico, anche con riguardo al pubblico impiego regionale, è riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (Corte costituzionale, sentenza, 15 luglio 2021, n. 153; sentenza n. 273 del 2020).

È dunque precluso alle regioni adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca alla contrattazione individuale e collettiva, fonte imprescindibile di disciplina (sentenze n. 20 del 2021 e n. 199 del 2020).

In questa prospettiva appare evidente che la norma regionale impugnata, relativa a rapporti lavorativi già in essere, non ha nulla a vedere con la competenza statutaria regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e di stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione (art. 14, comma 1, lettera p) e q]) ed invade la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», sostituendosi al legislatore statale e



alla contrattazione individuale e collettiva quanto alla disciplina del trattamento economico del personale delle società a partecipazione pubblica (Corte costituzionale, sentenza, 23 luglio 2020, n. 159).

La norma introdotta dall'art. 7 della L.R. n. 22/2021 è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, con riferimento all'art. 19 del decreto legislativo n. 175 del 2016 il quale prevede che si applichi ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica la disciplina del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, secondo quanto previsto dalla normativa vigente e dai contratti collettivi.

Infine, non si può non evidenziare che il contenuto della norma regionale censurata, eminentemente privatistico, nonché la natura del parametro evocato «ordinamento civile» escludono, di per sé, l'utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie, atteso che lo statuto speciale per la Regione siciliana nulla dispone sulla competenza legislativa regionale nella materia «ordinamento civile» (in termini, Corte costituzionale, sentenza, 20 febbraio 2020, n. 25; sentenze n. 103 del 2017, n. 252 e n. 58 del 2016).

Pertanto, la norma in argomento si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, considerata la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolati dal codice civile (contratti individuali e contratti collettivi).

2. Illegittimità dell'art. 11 della legge della Regione Sicilia n. 22/2021, per violazione degli articoli 97, 117, comma 2, lettera l), 117, comma 3, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, nonché dell'art. 17, lettere b) e c), del regio decreto-legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La norma contenuta nell'art. 11 della L.R. n. 22/2021 aggiunge all'art. 122 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 e successive modificazioni, il comma 1-bis recante disposizioni in materia di requisiti necessari per l'accesso all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie.

Nello specifico la norma dispone che «Per accedere all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa i candidati dovranno essere in possesso di diploma di laurea magistrale o diploma equipollente o equivalente in discipline giuridiche o economiche, avere un'età inferiore a sessantacinque anni e un'adeguata esperienza di direzione tecnica amministrativa almeno quinquennale nel campo delle strutture sanitarie, sociosanitarie o in altri settori, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, strutture di media o grande dimensione».

Per la nomina a direttore amministrativo e sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, a direttore dei servizi socio - sanitari, l'art. 3 del decreto legislativo n. 171 del 2016 prevede che il direttore generale deve attingere obbligatoriamente dagli elenchi regionali di idonei, anche di altre regioni, appositamente costituiti, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio, effettuati da una commissione nominata dalla regione.

Il citato articolo, nel regolamentare i lavori della predetta commissione, ribadisce che restano fermi i requisiti previsti, per il direttore amministrativo e il direttore sanitario, dall'art. 3, comma 7, e dall'art. 3-bis, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Ciò premesso, si rileva la non coerenza dei requisiti specifici delineati dall'art. 11, comma 1, L.R. 22/2022, in esame, con quelli previsti dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 502/1992, in particolare per quanto concerne l'acquisizione dell'esperienza di direzione, considerato che il citato disposto normativo richiede espressamente «una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa» e non «un'adeguata esperienza di direzione tecnica amministrativa» e che la stessa debba essere acquisita «in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione» e non «nel campo delle strutture sanitarie, sociosanitarie o in altri settori» come previsto nella norma qui impugnata.

La disposizione regionale impugnata viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione «che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile (contratti collettivi).

La norma regionale disciplina i requisiti di idoneità soggettiva che sono richiesti agli aspiranti direttori amministrativi delle aziende sanitarie per «esser parte» di un contratto di diritto privato (di affidamento dell'incarico dirigenziale) e, in tal modo, invade la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

La giurisprudenza della Cassazione insegna, infatti, che i requisiti di idoneità richiesti dalla normativa statale per il conferimento dell'incarico di direttore di azienda sanitaria attengono alla validità del contratto stipulato con il direttore amministrativo, «in ossequio alla natura imperativa della norma — volta ad assicurare che la struttura sanitaria pubblica si doti di dirigenti di vertice di comprovata capacità — con conseguente nullità del contratto eventualmente concluso con un soggetto privo dei requisiti indicati» dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 (come riformulato dall'art. 4 del decreto legislativo n. 517 del 1993), laddove la norma richiede che il soggetto chiamato a



ricoprire l'incarico di direttore amministrativo della ASL «abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione» (cfr. Cassazione civ., sez. lavoro, sentenza, 6 maggio 2021, n. 12030).

È stato precisato, al riguardo, che la disposizione persegue la finalità di assicurare alla struttura sanitaria pubblica dirigenti di vertice di comprovata esperienza e capacità e, pertanto, solo la sanzione della nullità del contratto può essere ritenuta idonea ad assicurare effettività alla prescrizione legale (Cassazione n. 16281/2005).

Appare evidente, quindi, che l'art. 7, L.R. 22/2021, prevedendo requisiti di qualificazione meno rigorosi e selettivi rispetto a quanto richiesto dal decreto legislativo n. 502 del 1992, art. 3, comma 7, invade la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», trattandosi di requisiti che attengono alla validità del contratto di incarico dirigenziale.

Quanto alla natura di «principi fondamentali della materia» delle disposizioni richiamate come parametri interposti — accanto alla considerazione che molte delle stesse sono espressamente autoqualificate come tali (in particolare, i criteri di cui all'art. 11, comma 1, lettera p), legge n. 124 del 2015, e le norme del decreto legislativo n. 502 del 1992, indicate dall'art. 19 dello stesso decreto) — occorre osservare che l'intervento del legislatore statale è stato caratterizzato, sin dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, dall'intento di circoscrivere la scelta dei dirigenti — rimessa alle regioni — tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale.

In tale ottica, la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari. Tale esigenza è espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi dirigenziali apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese.

Le disposizioni sopra richiamate — e, in particolare, l'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 502/1992 — debbono pertanto ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute (cfr. Corte costituzionale, 17 luglio 2018, n. 159).

Così ricostruita la cornice normativa statale di riferimento, deve ritenersi che, con la norma impugnata, la Regione siciliana abbia oltrepassato i limiti della competenza legislativa ad essa riconosciuta.

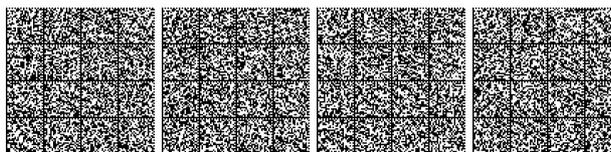
La norma impugnata consente, infatti, alla regione di conferire gli incarichi di direttore amministrativo delle aziende sanitarie in maniera ampiamente discrezionale sulla base di requisiti meno rigorosi e selettivi rispetto al sistema delineato dal legislatore statale, mettendo quindi a rischio le finalità perseguite da quest'ultimo.

Tra i parametri violati, oltre all'art. 117, comma 2, lettera l) e all'art. 117, terzo comma della Costituzione (tutela della salute), vi è anche l'art. 17, lettere b) e c), statuto della Regione siciliana, il quale circoscrive la potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e assistenza sanitaria «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

Codesta ecc.ma Corte ha già 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» (Corte costituzionale, n. 159 del 2018, cit., sentenza n. 430 del 2007; nello stesso senso, sentenza n. 448 del 2006).

Per i motivi sopra illustrati si chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della censurata disposizione regionale. 3. Illegittimità dell'art. 12 della L.R. 22/2021 per violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione.

La norma contenuta nell'art. 12 della L.R. 22/2021 concerne il personale precario degli enti locali; in particolare, introduce il comma 19-bis all'art. 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, il quale prevede che i titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato in servizio presso gli enti locali che godono dei trasferimenti a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, Dipartimento regionale delle autonomie locali, per i quali il numero di anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità non risulta inferiore a cinque anni e non siano stati soggetti alla stabilizzazione presso l'ente locale di appartenenza, possono esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità omnicomprensiva.



La disposizione determina oneri non quantificati e privi della relativa copertura sui saldi di finanza pubblica, in violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 21 maggio 2021, n. 106).

La norma impugnata, infatti, prevede oneri finanziari a carattere obbligatorio; si tratta di nuove e maggiori spese che discendono da una modifica a regime dei casi di cessazione del rapporto di lavoro a tempo determinato, in alternativa alla stabilizzazione, del personale degli enti locali.

Risulta, quindi, violato l'obbligo di copertura finanziaria così come declinato dall'art. 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011 che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale: «le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, L.R. Sicilia 3 agosto 2021, n. 22, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede oneri finanziari obbligatori e continuativi senza quantificarli e senza assicurare agli stessi l'immediata copertura finanziaria.

Per i motivi suesposti, si promuove questione di legittimità costituzionale relativamente articoli 7, 11 e 12 della legge della Regione Sicilia 3 agosto 2021, n. 22.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 7, 11 e 12 della legge della Regione Sicilia 3 agosto 2021, n. 22, per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 29 settembre 2021 con l'allegata relazione illustrativa.

Roma, 4 ottobre 2021

L'Avvocato dello Stato: FEDELI

21C00252

N. 62

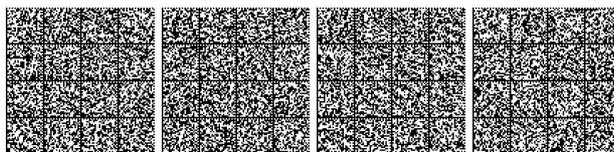
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Disciplina sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura - Fanghi impiegabili per la produzione di alcuni correttivi per l'utilizzo sui suoli - Applicazione all'utilizzo di tali correttivi delle regole di tracciabilità previste per l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione Lombardia - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Possibilità di riconoscere alle Aziende di Servizi alla Persona (ASP), derivanti dalla trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), che rientrano nella rete territoriale regionale quali enti gestori di unità di offerta preposte all'erogazione di livelli di assistenza socio-sanitaria, fino al cento per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020.

Imposte e tasse - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Norme della Regione Lombardia - Modifiche all'art. 53 della legge regionale n. 10 del 2003 - Determinazione del tributo - Maggiorazione delle aliquote qualora i rifiuti speciali, derivanti da impianti di recupero e smaltimento nei quali vengono trattati anche rifiuti urbani, provengano da Comuni ubicati fuori dal territorio regionale.

– Legge della Regione Lombardia 6 agosto 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio 2021 - 2023 con modifiche di leggi regionali), artt. 15, 17 e 24.



Ricorso *ex art.* 127 della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12 è domiciliato *ex lege*, contro la Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Milano alla Piazza Città di Lombardia n. 1 per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 15, 17 e 24 della legge regionale della Regione Lombardia n. 15 del 6 agosto 2021 pubblicata sul B.U.R. Lombardia n. 32 del 10 agosto 2021 recante «Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali» come da delibera del Consiglio dei ministri in data 7 ottobre 2021.

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 32 del 10 agosto 2021 è stata pubblicata la Legge Regionale della Lombardia n. 15 del 6 agosto 2021 recante «Assestamento al bilancio 2021 - 2023 con modifiche di leggi regionali».

Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile con riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 15, 17 e 24 e propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1) Illegittimità dell'art. 15 legge regionale Lombardia n. 15/2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sotto il profilo della violazione delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché in relazione all'art. 1, comma 1, all'Allegato 3 del decreto legislativo 75/2010 e agli articoli 184 e 184-ter decreto legislativo 152/06 (norme interposte).

L'art. 15 della legge R. 15/2021 così dispone:

Art. 15 (*Controllo, monitoraggio e tracciabilità dei gessi di defecazione da fanghi utilizzati in agricoltura*).

— 1. Al fine di salvaguardare la qualità delle produzioni agricole o anche dei suoli e prevenire l'insorgere di fenomeni o processi di degrado e di inquinamento ambientale, nonché a tutela della salute, i fanghi impiegabili per la produzione dei gessi di defecazione da fanghi, dei gessi di defecazione o dei carbonati di calcio da defecazione per il relativo utilizzo sui suoli della regione sono quelli idonei all'utilizzo agronomico e conformi agli standard ai sensi della normativa statale e della specifica disciplina regionale attuativa di riferimento.

2. In applicazione del principio di precauzione nell'azione in materia ambientale e nelle more della revisione del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura), all'utilizzo del «gesso di defecazione da fanghi», secondo quanto previsto dalla scheda prodotto n. 23 dell'Allegato 3, punto 2. 1, del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75 (Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'art. 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88), si applicano le regole di tracciabilità, di cui agli articoli 9, comma 3, 13 e 15 del decreto legislativo 99/1992, previste per l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano anche al «carbonato di calcio da defecazione» e al «gesso di defecazione», ottenuti da fanghi di depurazione.

4. Con una o più deliberazioni, la Giunta regionale può stabilire, per le finalità di cui al comma 1, eventuali ulteriori aspetti della disciplina sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura da applicare ai gessi di defecazione da fanghi, ai gessi di defecazione e ai carbonati di calcio da defecazione, prodotti utilizzando fanghi di depurazione.

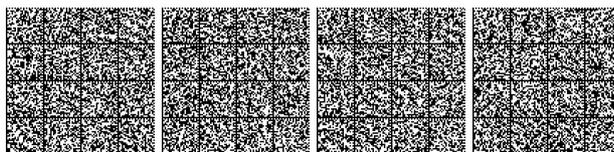
5. Le previsioni di cui ai commi da 1 a 4 si applicano agli utilizzi in agricoltura effettuati a partire dal 1° febbraio 2022.

6. Fermo restando quanto previsto al comma 5, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le autorità competenti riesaminano le autorizzazioni già rilasciate per la produzione dei fertilizzanti di cui al comma 1, ai fini dell'adeguamento alle disposizioni di cui al presente articolo».

Come da costante giurisprudenza, la materia «tutela dell'ambiente» (sentenze 28/2019, 215 e 150/2018 e 244/2016), appartiene alla competenza esclusiva statale «spettando allo Stato l'adozione delle determinazioni che rispondono ad esigenze di tutela uniformi» (sentenza n. 231/2019).

In detta materia, la disciplina statale «costituisce anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province Autonome dettano in altre materia di loro competenza, per evitare che esse derogino allivello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenze n. 314/09, 62/08 e 378/07)» (sentenze nn. 58 e 180/2015).

Al riguardo, occorre precisare che la normativa nazionale riguardante la materia dei fertilizzanti risulta contenuta nel decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, recante «Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'art. 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88», che all'articolo 1, comma 1, lettera aa), prevede la definizione



di «correttivi» ovvero «i materiali da aggiungere al suolo in situ principalmente per modificare e migliorare proprietà chimiche anomale del suolo dipendenti da reazione, salinità, tenore in sodio, cui tipi e caratteristiche sono riportati nell'allegato 3» del decreto legislativo 75/2010.

L'Allegato 3, al punto 2, del citato decreto legislativo 75/2010 elenca, poi, per tutti i tipi di correttivi, le modalità di preparazione, l'elenco dei componenti essenziali e altri requisiti e caratteristiche, ivi specificando nella relativa scheda 2 al punto 23 — recante le prescrizioni per la preparazione del connettivo denominato «gesso di defecazione da fanghi» — che per la sua produzione è consentito l'utilizzo dei fanghi di depurazione delle acque reflue, i quali devono rispettare i requisiti di cui al decreto legislativo 99/1992.

Nelle schede 21 e 22 riferite, invece, ai correttivi «gesso di defecazione» e «carbonato di calcio di defecazione» non si rinviene, nel medesimo allegato 3, del decreto legislativo 75/2010, riferimento alcuno all'utilizzo dei fanghi di depurazione delle acque reflue per la loro preparazione.

Tutto ciò premesso il comma 1, dell'art. 15, nella sua attuale formulazione, prevede la possibilità che, anche per la preparazione dei correttivi «gesso da defecazione» e «carbonato di calcio da defecazione», sia possibile l'impiego dei fanghi di depurazione delle acque reflue.

In tali termini, detta disposizione regionale pur richiamando, dunque, la conformità alla normativa statale di cui al decreto legislativo 75/2010, si pone in contrasto con essa, in quanto contrasta con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera *s*) Cost.) materia «trasversale» e «prevalente», che si impone integralmente nei confronti delle Regioni, anche ad autonomia speciale, che non possono contraddirla, e a cui fa capo la disciplina dei rifiuti, spettando, come visto, allo Stato, per costante giurisprudenza costituzionale, la competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Infatti, il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima le Regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attonano alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (*cf. ex plurimis*, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018).

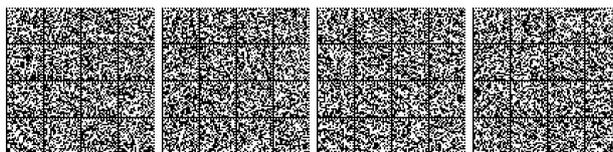
Il successivo comma 2 del medesimo art. 15 intende, altresì, applicare all'utilizzo del correttivo «gesso di defecazione da fanghi» le regole di tracciabilità di cui agli articoli 9, comma 3, 13 e 15, del decreto legislativo 99/92, previste per l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

A tal proposito occorre richiamare quanto stabilito dall'art. 184, comma 3, lettera *g*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che, nell'ambito della ivi prefissata definizione di rifiuti speciali, ricomprende anche i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie.

Ebbene, la legge regionale in esame, attraverso la previsione stabilita al comma 2, dell'art. 15, intende applicare la normativa speciale di cui al decreto legislativo 99/1992, specificatamente prevista per alcuni tipi di rifiuti (fanghi di depurazione delle acque reflue), ai prodotti fertilizzanti, così ponendosi in contrasto sia con le disposizioni contenute nel decreto legislativo 75/2010 che riconoscono ai fertilizzanti conformi alle disposizioni in esso contenute il titolo di prodotto, e sia con le disposizioni di cui al comma 5, dell'art. 184-*ter*, del decreto legislativo 152/2006, che prevedono l'applicabilità della disciplina in materia di rifiuti, nell'ambito di un'operazione di recupero, esclusivamente sino alla cessazione della qualifica di rifiuto ovvero, nel caso specifico del «gesso di defecazione da fanghi», sino alla preparazione del correttivo secondo le specifiche riportate nella scheda 23, dell'allegato 3, punto 2, del decreto legislativo 75/2010, e non durante il successivo utilizzo.

Infine, i commi 3 e 4 sottintendono ulteriormente alla possibilità di preparazione dei correttivi «gesso di defecazione» e «carbonato di calcio di defecazione» attraverso l'utilizzo di fanghi di depurazione delle acque reflue in sostituzione dei «materiali biologici» come indicato nelle schede n. 21 e 22, dell'allegato 3, punto 2, del citato decreto legislativo 75/2010, all'uopo dovendosi richiamare le medesime considerazioni già espresse al riguardo in relazione al precedente comma 1.

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurounitario e statale, le anzidette disposizioni sono da ritenersi in contrasto con il parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) Cost., in quanto intervengono in una materia, quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e 278 del 2010, n. 61 e 10 del 2009), nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti (sentenza n. 249 del 2009, *infra* citata), anche quando interferisca con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di



interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e 164 del 2009 e n. 437 del 2008).

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

In considerazione di quanto precede, l'art. 15 L.R. 15/2021 deve ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti dinanzi citati.

2) Illegittimità dell'art. 17 legge regionale Lombardia n. 15/2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. sotto il profilo della violazione delle competenze statali in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per contrasto con il dettato normativo previsto dal D.L. 34/2020 (art. 4, commi 5-bis e 5-ter) conv., con modificazioni, in L.77/2020 (norme interposte) nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 17 della legge R. 15/2021 dispone:

Art. 17 (*Riconoscimento alle ASP degli importi di cui ai budget contrattualizzati con ATS per l'erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie*). — 1. Alle Aziende di Servizi alla Persona (ASP) derivanti dalla trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza in attuazione della legge regionale 13 febbraio 2003, n. 1 (Riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza operanti in Lombardia), che rientrano nella rete territoriale regionale quali enti gestori di unità di offerta preposte all'erogazione dei livelli di assistenza di cui al capo quarto «assistenza sociosanitaria» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) che hanno dovuto affrontare i maggiori costi legati alla gestione dell'emergenza sanitaria entro un quadro normativa che le esclude dal campo di applicazione dei soggetti che possono beneficiare della Cassa Integrazione Guadagni - decreto legislativo 150/2015 e successivi, legge 178/2020, decreto-legge 41/2021, decreto-legge 73/2021- è possibile riconoscere fino al 100 per cento del *budget* assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020. Il predetto riconoscimento tiene conto sia dell'attività ordinariamente erogata nel caso dell'anno 2020 di cui deve essere rendicontata l'effettiva produzione, sia, fino a concorrenza del predetto limite massimo del 100 per cento del *budget* sottoscritto, di un contributo una *tantum* legato all'emergenza in corso ed erogato a ristoro dei soli costi fissi a rilevanza sanitaria sostenuti dalle ASP. A tal fine si applicano le modalità previste per l'attuazione delle norme di cui agli articoli 4, commi 5-bis e 5-ter, e 109 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COV/D-19) convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

2. La spesa di cui al comma 1 trova copertura nel quadro delle risorse previste a legislazione vigente sull'esercizio 2020.

Il riconoscimento previsto nella disposizione tiene conto sia dell'attività ordinariamente erogata nel corso dell'anno 2020 di cui deve essere rendicontata l'effettiva produzione, sia, fino a concorrenza del predetto limite massimo del 100 per cento del *budget* sottoscritto, di un contributo una *tantum* legato all'emergenza in corso ed erogato a ristoro dei soli costi fissi a rilevanza sanitaria sostenuti dalle ASP.

A tal fine si applicano le modalità previste per l'attuazione delle norme di cui agli articoli 4, commi 5-bis e 5-ter, e 109 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

In merito, occorre evidenziare che le Aziende di Servizi alla Persona (ASP) operanti in Lombardia derivano dalla trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e non sono parte del perimetro sanitario e del consolidato sanità.

Le ASP hanno un peculiare regime giuridico caratterizzato dal mantenimento di un'intensa disciplina pubblicistica (sebbene vi siano orientamenti non univoci se debbano considerarsi enti pubblici economici o non economici) e sono dotate di autonomia statutaria, regolamentare, patrimoniale, contabile, tecnica e gestionale e operano con criteri imprenditoriali con obbligo di pareggio di bilancio (L.R. n. 1/2003).

Il contratto collettivo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione e delle relative aree dirigenziali per il triennio 2016-2018, all'art. 4, include le ASP (ex IPAB) che svolgono prevalentemente funzioni assistenziali nel comparto delle funzioni locali.



L'ANAC ha osservato che le stesse ASP sarebbero da ricomprendere fra gli enti pubblici regionali a cui si applicano le disposizioni del decreto legislativo 33/2013 (Comunicato del Presidente del 10 aprile 2015).

Nella sentenza n. 161/2012 la Corte ha rilevato che «mutuano caratteri misti e peculiari sia dalle disciolte IPAB che dal contesto programmatico ed operativo in cui vengono inserite» e che «le accomuna alle IPAB la natura di ente pubblico».

Tanto premesso, sebbene possa risultare comprensibile individuare la *ratio* della disposizione nella necessità di garantire, nel contesto pandemico, la continuità dei servizi sociosanitari territoriali erogati (dal momento che la rete di offerta gestita dalle ASP in Lombardia è molto estesa e costituisce una componente molto importante della rete di offerta sociosanitaria), tuttavia, l'art. 4, commi 5-*bis* e 5-*ter* del decreto-legge n. 34/2020, richiamato nella disposizione in esame, stabilisce per le regioni e province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di riconoscere alle strutture destinatarie di un budget «fino a un massimo del 90 per cento del *budget* assegnato nell'ambito degli accordi e dei contratti di cui all'art. 8-*quinqüies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, stipulati per l'anno 2020, ferma restando la garanzia di riequilibrio economico del Servizio sanitario regionale» al presentarsi di precise condizioni indicate dalla medesima legge nazionale.

La *ratio* della norma nazionale, infatti, risiede nel fornire comunque un ristoro economico per quelle strutture che durante la pandemia, a causa della sospensione delle attività assistenziali differibili, hanno visto una riduzione delle loro attività e non hanno quindi potuto raggiungere il 100% del *budget* assegnato e sottoscritto.

Tant'è vero che la norma nazionale prevede altresì che «resta fermo il riconoscimento, nell'ambito del *budget* assegnato per l'anno 2020, in caso di produzione del volume di attività superiore al 90 per cento e fino a concorrenza del *budget* previsto negli accordi e contratti stipulati per l'anno 2020, come rendi contato dalla medesima struttura interessata».

Il riconoscimento del 100% del budget previsto dall'art. 17 della legge in esame, secondo le modalità della normativa nazionale richiamata, come si evince, è contrario alla *ratio* della norma nazionale e induce una spesa non giustificata dalle attività assistenziali a carico del SSR lombardo.

Pertanto, la norma in esame si pone in contrasto con il decreto-legge n. 34/2020, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*) Cost., in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; ciò in quanto vengono distratte le risorse assegnate ai livelli essenziali di assistenza (LEA). La disposizione si pone altresì in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cast. In materia di coordinamento della finanza pubblica.

3) Illegittimità dell'art. 24 legge regionale Lombardia n. 15/2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. sotto il profilo della violazione delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente nonché in relazione all'art. 3, comma 29, legge 549/95 (norma interposta) nonché degli articoli 3, 41 e 120 Cost.

L'art. 24 legge R. 15/2021 così dispone:

Art. 24 (*Modifiche all'art. 53 della l.r. 10/2003 in materia di ecotassa*). — 1. All'art. 53 della legge regionale 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - testo unico della disciplina dei tributi regionali) sono apportate le seguenti modifiche:

a) Le lettere *a*) e *b*) del comma 3 sono sostituite dalle seguenti:

«a) Per i rifiuti inerti dalle operazioni di costruzione e demolizione individuati dalla Giunta regionale ai sensi del comma 9: 7,00 euro per tonnellata;

b) Per rifiuti inerti diversi da quelli di cui alla lettera *a*): 5,00 euro per tonnellata»;

b) Le lettere da *a*) a *c*) del comma 4 sono sostituite dalle seguenti:

«a) Per tutti i rifiuti, ad eccezione di quelli riportati alle lettere *b*) e *c*): 19,00 euro per tonnellata;

b) Per i rifiuti contenenti amianto conferiti in discariche per rifiuti non pericolosi mono rifiuto o in cella appositamente ed esclusivamente dedicata ai rifiuti costituiti da materiali da costruzione contenenti amianto: 7,00 euro per tonnellata;

c) Per i rifiuti costituiti da ceneri e scorie derivanti da operazioni di incenerimento e coincenerimento di rifiuti: 15,00 euro per tonnellata»;

c) La lettera *d*) del comma 4 è soppressa;

d) Il comma 5 è sostituito dal seguente:

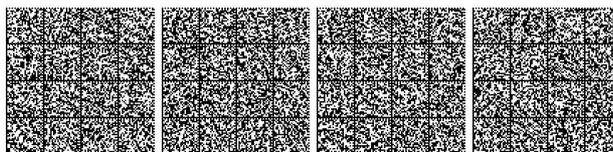
«5. Per tutti i rifiuti conferiti in discariche per rifiuti pericolosi si applica l'importo di 20,00 euro per tonnellata.»;

e) Il comma 5-*bis* è sostituito dal seguente:

«5-*bis*. Per i rifiuti pericolosi stabili e non reattivi conferiti nelle discariche per rifiuti non pericolosi si applica l'aliquota di cui al comma 5.»;

f) Al comma 7 le parole « lettera *d*)» sono sostituite dalle seguenti: «lettera *a*)»;

g) Al comma 8 le parole e «5 lettera *a*)» sono sostituite dalle seguenti: «e 5»;



h) Al comma 9 sono aggiunte, infine, le seguenti parole:

«e fornisce specifiche indicazioni per quanto riguarda l'applicazione dell'ecotassa ai rifiuti utilizzati per la costruzione delle discariche o per gli strati di copertura delle discariche, in base al criterio di favorire le effettive operazioni di recupero e l'utilizzo di rifiuti in sostituzione di materia prima, qualora ne ricorrano i presupposti.»

2. Le modifiche dell'art. 53 della l.r. 10/2003, disposte dal comma 1, lettere da a) a g) del presente articolo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2022;

fino a tale data continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. La Giunta regionale, entro il 31 dicembre 2021, adotta le indicazioni applicative di cui all'art. 53 comma 9, della l.r. 10/2003, come modificata dal comma 1 del presente articolo».

L'art. 24 sopra citato contrasta con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera s). Cost.) materia «trasversale» e «prevalente» (che si impone integralmente nei confronti delle Regioni) e a cui fa capo la disciplina dei rifiuti, spettando, allo Stato, per costante giurisprudenza, la competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Come si è già evidenziato infatti, il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima le Regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (*cf. ex plurimis*, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018).

L'art. 24, nell'introdurre una serie di modifiche in materia di «c.d. ecotassa» all'art. 53 della L.R. n. 10/2003, prevede:

1. alla lettera a) la sostituzione, al comma 3 dell'art. 53, della misura del tributo relativo ai «rifiuti inerti dalle operazioni di costruzione e demolizione individuati dalla Giunta regionale», nonché della misura del tributo relativo ai «rifiuti inerti diversi da quelli di cui alla lettera a)»;

2. alla lettera b) la sostituzione delle lettere a), b) e c) del comma 4 dell'art. 53, prevedendo a regime gli importi del tributo relativo ai rifiuti conferiti in discariche per rifiuti non pericolosi, ai rifiuti contenenti amianto ed ai rifiuti costituiti da ceneri e scene derivanti da operazioni di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti;

3. alla lettera c) la soppressione della lettera d) del comma 4 dell'art. 53, in quanto ricompresa nella precedente lettera a);

4. alla lettera d) la sostituzione del comma 5 dell'art. 53, che, nella sua nuova formulazione, dispone che per tutti i rifiuti conferiti in discariche per rifiuti pericolosi si applica indistintamente l'importo di 20 euro per tonnellata;

5. alle lettere e) e f) la sostituzione del comma 5-bis dell'art. 53 in materia di rifiuti pericolosi stabili e non reattivi, conferiti nelle discariche per rifiuti non pericolosi e modifica il comma 7 del medesimo art. 53, adeguando le disposizioni di tali commi alle modifiche apportate ai commi precedenti;

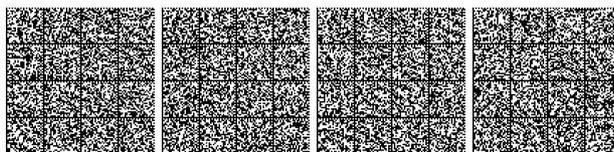
6. alla lettera g) la modifica del comma 8 stabilendo che la maggiorazione del 50 per cento, prevista per i rifiuti speciali derivanti da «impianti di recupero e smaltimento nei quali vengono trattati anche rifiuti urbani che provengano da comuni ubicati fuori dal territorio regionale», si applica, oltre che sull'aliquota stabilita dal comma 4, lettera a) (già prevista in precedenza, pari a 19,00 euro per i rifiuti conferiti in discariche per rifiuti non pericolosi e 7,00 euro per i rifiuti contenenti amianto), anche sull'aliquota prevista dal comma 5 (pari a 20,00 euro per tonnellata sui rifiuti conferiti in discariche per rifiuti pericolosi).

Ebbene la novellata disposizione contenuta al comma 8 del predetto art. 53 della L.R. 10 del 2003, risulta avere il seguente contenuto:

«Fatti salvi i casi eccezionali e di urgenza, qualora i rifiuti speciali, derivanti da impianti di recupero e smaltimento nei quali vengono trattati anche rifiuti urbani, provengano da comuni ubicati fuori dal territorio regionale, le aliquote di cui ai commi 4, lettera a), e 5 sono maggiorate del 50 per cento. Qualora la maggiorazione determini il superamento del limite massimo dell'aliquota d'imposta unitaria issato dall'art. 3, comma 29, della legge 549/1995, il tributo è automaticamente adeguato al predetto limite».

A tal riguardo, occorre evidenziare che i criteri determinativi del tributo *de quo* sono risultano differenti dai criteri stabiliti a livello statale dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», il cui art. 3, comma 29 prevede che:

«L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti, in misura non inferiore ad euro 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti ai sensi dell'art. 2 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 13 marzo 2003, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 67 del 21 marzo 2003; in misura



non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili ai conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto». - *omissis* -

Da ciò deriva che la Regione, nel rideterminare, con il novellato art. 53 L.R. 10/2003, risulta essersi discostata dai criteri applicativi previsti dal suddetto art. 3, comma 29 della legge n. 549/1995, prevedendo una tassazione più elevata rispetto a quella consentita dalla legislazione statale e ponendosi, pertanto, in contrasto con essa.

Siffatta previsione, oltre a violare il suddetto parametro statale interposto costituito dalla legge n. 549/1995, si traduce di fatto in una misura potenzialmente limitativa all'introduzione di rifiuti speciali di provenienza extraregionale, con il conseguente concretarsi di un ostacolo alla libera circolazione delle cose.

Trattasi di una imposizione tributaria superiore alla misura massima prevista dal legislatore nazionale, che colpisce la circolazione dei beni e che si appalesa di per sé discriminatoria nei confronti di soggetti collocati fuori dal territorio regionale.

Da ciò deriva il contrasto con i parametri di cui agli articoli 3, 41 e 120 Cost., atteso che la norma regionale censurata, rispettivamente:

a. introduce un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento operanti al di fuori del territorio regionale;

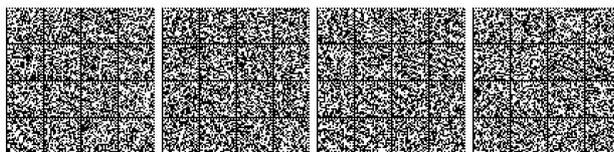
b. restringe la libertà di iniziativa economica in assenza di concrete e giustificate ragioni attinenti alla tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana, valori che non possono ritenersi posti in pericolo dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti;

c. introduce un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (*cf.* sentenza n. 335 del 2001), violando il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost. che vieta ogni misura atta ad ostacolare «in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni» (sentenze n. 10 del 2009 cit.; n. 164 del 2007 n. 247 del 2006; n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

Ebbene, la disposizione regionale non appare coerente con principi affermati da codesta Corte nella sentenza n. 82/2021 in tema di aumento del tributo speciale per il conferimento in discarica di rifiuti provenienti da fuori regione, introdotte dalla Regione Valle d'Aosta. In tale decisione è stato chiarito che il riconoscimento dell'autonomia finanziaria delle regioni in materia ambientale e la conseguente differenziazione impositiva tra regioni (si veda l'art. 8 del decreto legislativo n. 68/2011 che ha inserito l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili tra i tributi ceduti alle Regioni ed ha parzialmente ceduto la tassa automobilistica, oppure la legge n. 42 del 2009, che ha previsto tributi propri regionali tra i quali rientrano quelli funzionali alla tutela dell'ambiente) «non può mai degenerare in un'ulteriore differenziazione stabilita solo in ragione del mero transito di un determinato bene attraverso il confine regionale», in quanto «si tratterebbe, infatti, proprio di quell'uso patologico dell'autonomia impositiva che il Costituente ha inteso scongiurare con l'art. 120 della Carta fondamentale» che vieta reintroduzione di «dazi all'importazione», cioè di ostacoli fiscali alla libera circolazione delle merci tra le Regioni.

In altri termini, «l'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale consistente nel differenziare l'entità del tributo speciale per il deposito in discarica di quella speciale «merce» (o «prodotto») a rilevanza ambientale costituita dai rifiuti non è sufficiente di per sé a garantire la legittimità costituzionale di una differenziazione del prelievo a seconda della provenienza regionale o extra regionale del rifiuto da smaltire. Ciò, neppure se l'entità del tributo speciale sia stata fissata (come nella specie) nel rispetto dei limiti della manovra quantitativa consentita alla Regione dalla normativa statale di cui all'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995».

Del resto, la giurisprudenza costituzionale si è occupata più volte del problema relativo alla legittimità del divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, stabilendo che il principio di autosufficienza di cui all'art. 182, comma 5 (ora comma 3, a decorrere dal 25 dicembre 2010, in forza dell'art. 8, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, recante «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive»), che, identificando nel territorio regionale l'ambito ottimale, vieta lo smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale, è applicabile solo ai rifiuti urbani non pericolosi (sentenze n. 10 del 2009 e n. 335 del 2001), per i quali, non essendo preventivabile in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, diviene impossibile individuare «un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento» (sentenza n. 335 del 2001); il suddetto principio non può valere né per i rifiuti speciali pericolosi (sentenze n. 12 del 2007, n. 161 del 2005, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000), né per quelli speciali non pericolosi (sentenze n. 10 del 2009 e n. 335 del 2001), fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali.



Sempre nella sentenza n. 82/2021, la Corte ha chiarito che utilizzare la leva fiscale dell'ecotassa per discriminare i conferimenti in discarica di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da fuori Regione - analogamente a quanto ha previsto la regione Lombardia - non è in ogni caso riconducibile a una legittima attuazione dei principi di autosufficienza e prossimità, precisando che «tale norma appare piuttosto dissimulare il tentativo di sottrarsi alle implicazioni, anche in termini di solidarietà, connesse alla necessità di garantire una rete adeguata e integrata per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi. Essa, infatti, determina, nel differenziale imposto a questi ultimi, l'effetto sostanziale di introdurre, in contrasto con l'espressa previsione dell'art. 120, primo comma, Cost., un «dazio all'importazione», cioè un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci tra le Regioni».

Pertanto, le disposizioni regionali che stabiliscono ostacoli assoluti o relativi allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi, sono da ritenersi in contrasto con l'art. 120 Cost., » ... sotto il profilo dell'introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni, oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22 del 1997, e riprodotti dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (sentenza n. 10 del 2009)».

In conclusione la norma impugnata, determinando un ostacolo fiscale al costituzionalmente garantito principio di libera circolazione delle merci e ponendosi, altresì, in contrasto con i criteri fondamentali recati dalle norme di riforma economico-sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22/1997, e riprodotti dal decreto legislativo n. 152/2006 (sentenza n. 10 del 2009), non è da ritenersi riconducibile a un esercizio legittimo delle competenze regionali, non potendo queste alterare in peius gli standard ambientali statali (in tali termini, sentenze n. 7 del 2019, n. 139 e n. 74 del 2017).

In particolare, la previsione di aumento del 50 per cento del tributo per rifiuti provenienti da comuni ubicati fuori regione, contenuta nella novellata legge n. 10 del 2003 della Regione Lombardia, produce l'effetto sostanziale di un «dazio all'importazione», in contrasto con il principio di libera circolazione delle merci tra le Regioni, sancito all'art. 120, primo comma Cost.

In considerazione di quanto precede, l'art. 24 deve ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti dinanzi citati nonché per violazione degli articoli 3, 41 e 120 Cost.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 15, 17 e 24 della legge regionale della Regione Lombardia n. 15 del 6 agosto 2021 pubblicata sul B.U.R. Lombardia n. 32 del 10 agosto 2021 recante «Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali», per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà estratto della delibera del Consiglio dei ministri 7 ottobre 2021.

Roma, 11 ottobre 2021

Il Vice avvocato: DE BELLIS

L'Avvocato dello Stato: PELUSO

21C00264

N. 169

Ordinanza del 13 maggio 2021 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di P. G.

Processo penale - Giudizio direttissimo - Denunciata previsione, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, considerata diritto vivente, del diritto ad un termine a difesa soltanto a seguito dell'apertura del dibattimento (con conseguente impossibilità di accedere ai riti alternativi all'esito di tale termine), invece della previsione della possibilità di accedere ai riti alternativi anche all'esito del termine a difesa eventualmente richiesto.

– Codice di procedura penale, artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8.



TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di P. G. , nato a , residente a via , elettivamente domiciliato in Villa di Briano (CE), via Kruscev 28 (elezione all'udienza di convalida del 29 aprile 2021);

- sottoposto per questa causa alla misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla Polizia Giudiziaria (ordinanza applicativa del 29 aprile 2021);

- difeso di fiducia dall'avv. Roberto Guidetti del Foro di Napoli Nord (nomina depositata all'udienza del 13 maggio 2021);

per il reato di cui alla seguente imputazione formulata dal Pm:

Art. 497-bis c.p. perché veniva trovato in possesso del seguente documento falso valido per l'espatrio: carta d'identità elettronica (con corredo di una tessera sanitaria ed una busta paga), intestata a tale M. F. , nato a , residente a ,

Recidiva ,

In , il ,

premessi che:

P. G. era tratto in arresto a , intorno alle ore , del , per il reato di possesso di documenti di identificazione falsi ex art. 497-bis c.p.;

- al prevenuto, che non nominava un difensore di fiducia, veniva individuato un difensore d'ufficio, l'avv. Caterina Nacci Felli del Foro di Firenze, al quale veniva data comunicazione dell'avvenuto arresto alle ore , del ;

- il P. veniva quindi condotto presso la Stazione dei Carabinieri di Signa, ove trascorreva la notte nella camera di sicurezza;

- il pubblico ministero con decreto del 29 aprile 2021 disponeva la presentazione diretta dell'arrestato per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo;

- il fascicolo con gli atti di indagine perveniva in aula alle ore 10,15 del 29 aprile 2021 e la relativa udienza di convalida aveva inizio – causa la precedente trattazione di ulteriori procedimenti con analogo rito – alle ore 14,40 del medesimo giorno;

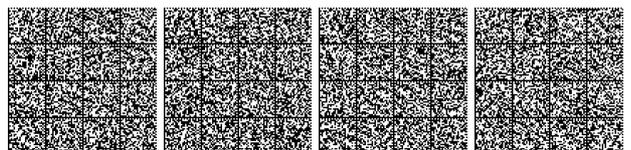
- in particolare, in base agli atti d'indagine, nel pomeriggio del , i Carabinieri si recavano presso il negozio di in seguito alla segnalazione di una possibile truffa in corso. Sul posto i militari accertavano che P. (identificato con regolare documento d'identità), utilizzando una carta d'identità elettronica, una tessera sanitaria ed una busta paga intestati a tale M. Francesco aveva cercato di ottenere un finanziamento per l'acquisto di alcuni beni del valore complessivo di circa 1.600 euro. Il direttore del negozio riferiva di simili tentate truffe poste in essere nei giorni precedenti in altri punti vendita e forniva copia dei documenti utilizzati in tali occasioni, riportanti generalità diverse, ma sempre la stessa fotografia, compatibile con il viso del . I Carabinieri sequestravano la carta d'identità elettronica intestata a M. F. e acquisivano copia dei documenti presentati presso gli altri negozi;

- il prevenuto in sede d'interrogatorio ha in sostanza ammesso l'addebito, dichiarando dapprima di avere acquistato i documenti falsi al prezzo di euro 150 da un soggetto albanese non identificato compiutamente e in seguito precisando che a detto soggetto egli avrebbe dovuto portare i beni fraudolentemente ottenuti, conseguendo così un compenso di circa 500 euro. A specifica domanda circa eventuali precedenti penali, egli dichiarava di non ricordare il decreto penale di condanna per ricettazione emesso dal Tribunale di in data (esecutivo in data) risultante a suo carico dal certificato penale in atti;

- le parti illustravano quindi le proprie richieste; in particolare il pubblico ministero chiedeva la convalida dell'arresto e l'applicazione della misura dell'obbligo di presentazione alla P. G. ; il difensore sottolineava come la carta d'identità elettronica utilizzata dal P. (in sequestro) non recasse la dicitura «VALIDA PER L'ESPATRIO» e pertanto non potesse ritenersi integrato il reato di cui all'art. 497-bis c.p., ciò che avrebbe comportato l'assenza dei presupposti per un arresto in flagranza e per l'applicazione di misure cautelari;

- il giudice convalidava l'arresto e applicava al P. la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla Polizia Giudiziaria, disponeva procedersi con rito direttissimo, dando avviso all'imputato della facoltà di chiedere riti alternativi e termine a difesa; il difensore chiedeva termine a difesa e il giudizio veniva quindi rinviato;

- all'udienza odierna, fissata per la prosecuzione, il nuovo difensore di fiducia (nel frattempo nominato dall'imputato) munito di procura speciale chiedeva definirsi il procedimento ex art. 444 codice di procedura penale; in particolare chiedeva che, previa esclusione della contestata recidiva, fosse applicata la pena finale di anni uno e mesi quattro di



reclusione (così determinata: pena base anni due di reclusione, ridotta per il rito alla pena finale di anni uno e mesi quattro di Reclusione), richiesta subordinata alla concessione della sospensione condizionale della pena; il pubblico ministero prestava il consenso;

- per poter addivenire ad una corretta decisione riguardo alla tempestività e quindi alla stessa ammissibilità in astratto della richiesta difensiva, appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale delle norme di cui agli articoli 451 comma 5 e 6 e 558 comma 7 e 8 codice di procedura penale nella parte in cui prevedono il diritto ad un termine a difesa soltanto a seguito dell'apertura del dibattimento (con conseguente impossibilità di accedere ai riti alternativi all'esito di tale termine), invece di prevedere la possibilità di accedere ai riti alternativi anche all'esito del termine a difesa eventualmente richiesto;

ciò premesso,

OSSERVA:

1. Rilevanza della questione.

1.1 All'udienza odierna il difensore del P. , munito di procura speciale, chiedeva definirsi il procedimento con l'applicazione pena *ex art.* 444 codice di procedura penale

1.2 L'art. 451 codice di procedura penale – che si riferisce allo svolgimento del giudizio direttissimo dinanzi al Tribunale in composizione collegiale – al quinto comma prescrive: «Il presidente avvisa l'imputato della facoltà di chiedere il giudizio abbreviato ovvero l'applicazione della pena a norma dell'articolo 444».

Ai sensi del successivo sesto comma «L'imputato è altresì avvisato della facoltà di chiedere un termine per preparare la difesa non superiore a dieci giorni. Quando l'imputato si avvale di tale facoltà, il dibattimento è sospeso fino all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine».

1.3 L'art. 558 codice di procedura penale – che disciplina l'udienza di convalida e il giudizio direttissimo dinanzi al Tribunale Monocratico – al settimo comma analogamente prevede: «L'imputato ha facoltà di chiedere un termine per preparare la difesa non superiore a cinque giorni. Quando l'imputato si avvale di tale facoltà, il dibattimento è sospeso fino all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine».

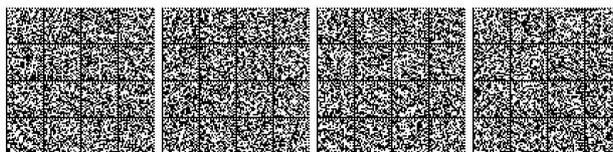
L'ottavo comma del medesimo articolo prevede poi che «Subito dopo l'udienza di convalida, l'imputato può formulare richiesta di giudizio abbreviato ovvero di applicazione della pena su richiesta» (in tal caso il giudizio si svolge dinanzi allo stesso giudice del dibattimento e si applicano le disposizioni dell'art. 452 comma 2 codice di procedura penale).

In ragione di quanto previsto dall'art. 549 codice di procedura penale, «Nel procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, per tutto ciò che non è previsto nel presente libro o in altre disposizioni, si osservano le norme contenute nei libri che precedono, in quanto applicabili».

1.4 Le norme in questione potrebbero in astratto interpretarsi in modo conforme ai principi costituzionali in tema di diritto difesa. In particolare, sulla questione interpretativa è già intervenuta anche la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 254 del 1993, in relazione al disposto dell'allora vigente art. 566 codice di procedura penale (disposizione sostanzialmente analoga a quella poi formulata dal Legislatore all'art. 558 codice di procedura penale in relazione alla convalida dell'arresto e al giudizio direttissimo dinanzi al Tribunale in composizione monocratica).

Nell'occasione la Corte costituzionale aveva modo di affermare il seguente principio: «Nel giudizio direttissimo davanti al pretore (art. 566 codice di procedura penale) la richiesta, da parte del giudicabile, subito dopo l'udienza di convalida dell'arresto, di un termine per preparare la difesa, comportando, a norma dell'art 451, sesto comma, codice di procedura penale, la sospensione del dibattimento – non ancora aperto – fino all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine, non gli impedisce di formulare la richiesta di applicazione della pena, potendo questa essere avanzata, anche nell'ipotesi in questione [...] fino al normale termine previsto dall'art. 446 codice di procedura penale, e cioè fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento. Il contrario assunto del giudice *a quo*, secondo il quale, la richiesta del termine di difesa subito dopo l'udienza di convalida precluderebbe la possibilità di chiedere i riti alternativi, si basa infatti su una errata interpretazione dell'art. 566, ottavo comma, codice di procedura penale, letto come se dicesse che l'imputato “debba” – laddove dice solo che “può” – formulare tale richiesta subito dopo l'udienza di convalida, cadendo di conseguenza le censure di violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa avanzate in proposito».

Su tali presupposti, la Corte costituzionale dichiarava quindi manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 566, ottavo comma, codice di procedura penale con riferimento agli articoli 3 e 24 Cost.



1.5 Detta interpretazione era invero già stata seguita dalla Corte di cassazione nel 1992. Con sentenza n. 8032 del 26 giugno 1992 il supremo Consesso di legittimità affermava che «Nel disposto di cui all'art. 566 codice di procedura penale (convalida dell'arresto e giudizio direttissimo) le due richieste di termine a difesa e di applicazione (alternativa) di uno dei "riti speciali" previsti nell'art. 444 e nell'art. 442 codice di procedura penale vengono riconosciute al giudicabile come facoltà che il medesimo "può" (giammai deve) formulare subito dopo l'udienza di convalida, e cioè a partire da quel momento processuale, sicché la richiesta di rito speciale può intervenire sino alla formale dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado».

1.6 Nonostante detta pronuncia e pur essendo intervenuto l'autorevole avallo della Corte costituzionale, l'orientamento in questione è stato fatto proprio dalla Corte di cassazione solo in poche altre pronunce, la sentenza Sez. 6 n. 42696 del 23 ottobre 2008 e la sentenza Sez. 6, n. 13118 del 19 gennaio 2010. Quest'ultima, in particolare, dopo aver ribadito che «le richieste di termine a difesa e di applicazione alternativa di uno dei riti speciali previsti nell'art 444 e nell'art. 442 codice di procedura penale vengono riconosciute all'imputato quali facoltà che il medesimo può esercitare subito dopo l'udienza di convalida, ossia a partire da quel momento processuale fino alla formale dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado» ha affermato che «nell'ambito di questo arco temporale, l'imputato è legittimato a richiedere prima il termine per preparare la sua difesa e, successivamente, uno dei riti speciali».

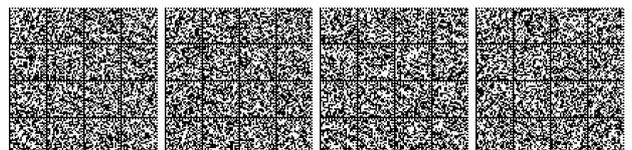
1.7 La citata interpretazione è stata viceversa disattesa dall'orientamento prevalente e infine consolidatosi della Corte di cassazione.

Così – in casi concreti di denegata ammissione al rito abbreviato – Cassazione Sez. 1, Sentenza n. 17796 del 2008 («La richiesta di rito abbreviato, nel caso previsto dall'art. 452 codice di procedura penale, comma 2, che qui interessa, posto che l'imputato era stato arrestato in flagranza di reato e presentato a giudizio direttissimo, deve essere proposta prima dell'apertura del dibattimento. Essa è pertanto da considerare tardiva e quindi inammissibile quando sia stata proposta dopo che abbia avuto luogo la contestazione del reato e la concessione del termine a difesa, la quale ultima, come si evince dall'art. 451 codice di procedura penale, comma 6, (in base al quale, ove detta concessione sia stata disposta, il dibattimento "è sospeso"), presuppone che l'apertura del dibattimento abbia già avuto luogo (v. Cassazione n. 10569 del 1992, rv. 192129)») e Cassazione Sez. 5, Sentenza n. 12778 del 18 febbraio 2010 Rv. 246899 - 01 («In tema di giudizio direttissimo, l'avvenuta concessione del termine a difesa, ai sensi dell'art. 451, comma sesto, codice di procedura penale, presupponendo che abbia già avuto luogo l'apertura del dibattimento, preclude la richiesta di giudizio abbreviato, prevista dall'art. 452, comma secondo, del codice di rito»).

A tali pronunce – che invero hanno affrontato la questione piuttosto sinteticamente – ne sono seguite altre che hanno inquadrato più sistematicamente la relazione tra termine a difesa e accesso ai riti alternativi a seguito della convalida dell'arresto, tutte giungendo alla conclusione della cui legittimità costituzionale qui si dubita.

In particolare – in un caso in cui il giudice di primo grado aveva dichiarato aperto il dibattimento solo nell'udienza di rinvio, fissata a seguito della concessione del termine a difesa, e solo dopo aver emesso l'ordinanza che rigettava la richiesta di rito abbreviato – la Corte di cassazione con sentenza Sez. 1, n. 25153 del 2018 dichiarava manifestamente infondato il ricorso (in cui si lamentava per l'appunto la mancata ammissione al rito abbreviato) affermando: «la giurisprudenza di questa Corte è costante (Sez. 5, n. 12778 del 18 febbraio 2010, Glaudi, Rv. 246899; Sez. 1, n. 17796 del 22/04/2008, Salhi, Rv. 240022; Sez. 6, n. 10569 del 17 settembre 1992, Spasiano, Rv. 192129) nell'affermare che, in tema di giudizio direttissimo, l'avvenuta concessione del termine a difesa, ai sensi dell'art. 451, comma 6, codice di procedura penale, presupponendo che abbia già avuto luogo l'apertura del dibattimento, preclude la richiesta di giudizio abbreviato prevista dall'art. 452, comma 2, del codice di rito. È il sistema processuale, per effetto delle disposizioni appena menzionate, che colloca la richiesta di giudizio abbreviato, nel rito direttissimo, nella fase anteriore all'apertura del dibattimento, e viceversa la richiesta di termini a difesa, che si presenta alla prima alternativa, in seno ad un dibattimento che, venendo da tale ultima richiesta sospeso, deve considerarsi ormai aperto, anche indipendentemente da una formale dichiarazione del giudice in tal senso».

Nello stesso senso – in un caso in cui il difensore ricorrente deduceva che «L'espressione "il dibattimento è sospeso", contenuta nell'art. 451 codice di procedura penale, non andava intesa in senso meramente letterale, ma come sinonimo dell'espressione "il procedimento è sospeso"», dovendosi ritenere diversamente la lesione del diritto di difesa costituzionalmente tutelato – la sentenza Cassazione Sez. 5, n. 52042 del 2019, che respingeva tra l'altro come manifestamente infondata la questione di costituzionalità: «La concessione del termine a difesa è prevista dall'art. 451 codice di procedura penale solo nell'ipotesi in cui si proceda a giudizio direttissimo nelle forme del dibattimento. Più volte questa Corte di cassazione ha già affermato che l'art. 451 codice di procedura penale, nel disciplinare lo svolgimento del giudizio direttissimo, dopo aver disposto che il pubblico ministero contesta l'imputazione all'imputato presente (comma 4), prescrive che il presidente del collegio deve avvisare il prevenuto della facoltà di chiedere il giudizio abbreviato ovvero l'applicazione della pena su accordo delle parti (comma 5); solo in un secondo momento, e quindi



quando il prevenuto non si sia avvalso della facoltà predetta, procedendosi oltre (e quindi entrando nel dibattimento), il presidente formula l'ulteriore avviso relativo alla facoltà di chiedere un termine per preparare la difesa nel giudizio – direttissimo – ormai introdotto, ai sensi del comma 6 dell'art. 45 del codice di procedura penale L'anteriorità della previsione dell'avviso relativo alla facoltà di avvalersi di uno dei due riti alternativi al dibattimento (patteggiamento o giudizio abbreviato), rispetto alla previsione concernente l'avviso della facoltà di chiedere un termine per preparare la difesa non è solo di carattere temporale, come è dato desumere dalla collocazione normativa delle due previsioni (la prima nel quinto comma e la seconda nel successivo sesto comma), ma è anche e soprattutto di ordine logico, essendo evidente che chi sceglie di non difendersi (concordando la pena) o di farsi giudicare «allo stato degli atti» mostra chiaramente di non aver bisogno di alcun termine per preparare la difesa, avendo deciso di evitare il procedimento incardinato con il rito direttissimo, optando per un diverso rito alternativo, ritenuto più vantaggioso. Se il legislatore avesse voluto imporre al giudice di assolvere contemporaneamente l'adempimento dell'obbligo dei due avvisi (quello di segnalare la possibilità di avvalersi di uno dei due riti alternativi e quello di chiedere un termine per preparare la difesa), avrebbe formulato la norma in modo diverso, inserendo entrambe le prescrizioni in un unico contesto normativo e non in due commi distinti (Sez. 1, n. 29446 del 21 giugno 2001, Carone, Rv. 219475). [...] Quando il prevenuto non si sia avvalso della facoltà di optare per un rito alternativo, procedendosi oltre (e quindi entrando nel dibattimento), il presidente formula l'ulteriore avviso relativo alla facoltà di chiedere un termine per preparare la difesa nel giudizio – direttissimo – ormai introdotto, se l'avviso produce un effetto positivo, il dibattimento (che non potrebbe essere se non quello direttissimo, ormai irrimediabilmente attivato), è sospeso (per il tempo corrispondente al termine concesso). [...] Proprio perché la facoltà di chiedere un termine a difesa presuppone che l'imputato abbia rinunciato alla facoltà di optare per un rito alternativo e che si proceda nelle forme del rito ordinario, la giurisprudenza di questa Corte di cassazione è costante nell'affermare che l'omesso avviso della facoltà di chiedere un termine a difesa, previsto dall'art. 451, comma 6, codice di procedura penale, non produce alcuna nullità qualora l'imputato abbia optato per il giudizio abbreviato ovvero per l'applicazione della pena, in quanto la concessione del predetto termine spetta solo nel caso in cui proceda a giudizio direttissimo [...] In applicazione dei suddetti principi si è pure osservato che l'avvenuta concessione del termine a difesa, ai sensi dell'art. 451, comma 6, codice di procedura penale, presupponendo che abbia già avuto luogo l'apertura del dibattimento, preclude la richiesta di giudizio abbreviato, prevista dall'art. 452, comma secondo, del codice di rito [...] Quanto alla eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 451 codice di procedura penale, nella parte in cui prevede la facoltà dell'imputato di chiedere un termine a difesa solo nella ipotesi in cui non abbia optato per un rito alternativo, essa risulta manifestamente infondata, attesa la evidente differenza tra l'ipotesi in cui l'arrestato abbia scelto di non difendersi (concordando la pena) o di farsi giudicare «allo stato degli atti», mostrando in tal modo di rinunciare ad un diritto di difesa pieno) ed in particolare al diritto di chiedere ed ottenere nuove prove al fine di ottenere una riduzione di pena, e l'ipotesi in cui l'imputato abbia preferito conservare un pieno ed illimitato diritto di difesa. Non sussiste violazione dell'art. 24 della Costituzione perché l'impossibilità di chiedere il termine a difesa nel caso di giudizio abbreviato, ai sensi dell'art. 591 codice di procedura penale, è il risultato di una libera scelta dell'imputato, cui non è impedito di optare per il rito ordinario, ed è compensato dalla più vantaggiosa definizione del giudizio abbreviato».

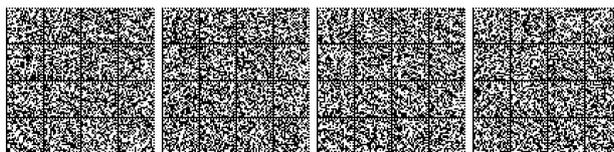
Nello stesso senso ancora Cassazione Sez. 6 - , Sentenza n. 14129 del 19 febbraio 2019 Rv. 275430 - 01 e, da ultimo, Cassazione Sez. 5 - , Sentenza n. 9567 del 16 dicembre 2020 Rv. 280624 - 01 (in precedenza anche Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 20189 del 2001, Cassazione Sez. 5, Sentenza n. 43713 del 2002, Cassazione Sez. 5, Sentenza n. 21573 del 2010 e Cassazione Sez. 7, Ordinanza n. 11722 del 2014).

1.8 Occorre dunque prendere atto dell'interpretazione ormai consolidata nella giurisprudenza di legittimità. Secondo l'orientamento ormai costante della Corte di cassazione, subito dopo la convalida dell'arresto l'imputato deve scegliere se accedere ad un rito alternativo e, solo in caso contrario, ha diritto ad un termine a difesa, che viene quindi inteso come strumentale solo alla preparazione della difesa per il dibattimento; quest'ultimo inoltre, a seguito della concessione del termine a difesa, deve intendersi implicitamente aperto (con conseguente preclusione dei riti alternativi), a prescindere da una dichiarazione formale.

Detta esegesi – pur non condivisa da questo giudice, secondo cui le norme in questione potrebbero interpretarsi nel senso indicato dalla stessa Corte costituzionale con l'ordinanza n. 254 del 1992 – è ormai quella affermata nella giurisprudenza di legittimità, sì da assurgere al rango di diritto vivente.

1.9 Alla stregua di tale diritto vivente questo giudice dovrebbe ora rigettare la richiesta di applicazione pena *ex art. 444* codice di procedura penale (in quanto tardiva) e procedere con il dibattimento, risultando questo implicitamente già aperto a seguito della concessione del termine a difesa.

1.10 Qualora invece le norme di cui agli articoli 451 comma 5 e 6 e 558 comma 7 e 8 codice di procedura penale fossero dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui prevedono il diritto ad un termine a difesa soltanto a



seguito dell'apertura del dibattimento (e non prima di tale apertura, fatta salva la possibilità dell'imputato di accedere ai riti alternativi a seguito del termine a difesa), ne deriverebbe il diritto dell'imputato ad accedere ai riti alternativi, con conseguente ammissibilità della richiesta di applicazione pena *ex art.* 444 codice di procedura penale.

La dichiarazione d'incostituzionalità che qui si suggerisce inciderebbe dunque significativamente sulle modalità di definizione del procedimento a carico dell'attuale imputato.

2. Non manifesta infondatezza

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale delle norme di cui agli articoli 451 comma 5 e 6 e 558 comma 7 e 8 codice di procedura penale nella parte in cui prevedono il diritto ad un termine a difesa soltanto a seguito dell'apertura del dibattimento (con conseguente impossibilità di accedere ai riti alternativi all'esito di tale termine), invece di prevedere la possibilità di accedere ai riti alternativi anche all'esito del termine a difesa eventualmente richiesto.

2.2 Tale disciplina normativa pare violare i precetti di cui agli articoli 3, 24 e 117 della Costituzione (l'art. 117 in relazione all'art. 6 comma 3 lettera *b*) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 14 comma 3 lettera *b*) del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York).

2.3 L'omesso riconoscimento all'imputato della possibilità di optare per un rito alternativo all'esito del termine a difesa di cui agli articoli 451 comma 6 e 558 comma 7 codice di procedura penale pare violare in primo luogo l'art. 24 della Costituzione.

2.3.1 Come chiarito ormai da molti anni e reiteratamente dalla Corte costituzionale, la richiesta di riti alternativi costituisce «una modalità di esercizio, e tra le più qualificanti, del diritto di difesa» (così, la sentenza n. 82 del 2019, ma in termini sostanzialmente analoghi – per citare solo le pronunzie degli ultimi anni – anche le sentenze n. 206 del 2017, n. 141 del 2018, n. 14 del 2020 e n. 19 del 2020).

2.3.2 Pare dunque essenziale che, per esercitare consapevolmente tale espressione qualificata del diritto di difesa, l'imputato possa fruire di un termine (per quanto minimo, quale quello previsto dagli articoli 451 e 558 codice di procedura penale), onde valutare serenamente e ponderatamente se chiedere l'accesso ad un rito alternativo e a quale eventualmente tra quelli possibili.

2.3.3 L'accesso ai procedimenti speciali comporta l'accettazione di modalità più limitate di esercizio del diritto di difesa (in particolare, nel patteggiamento l'applicazione diretta di una pena e nel rito abbreviato l'accettazione di un giudizio «allo stato degli atti»), ma tale circostanza – lungi dal giustificare l'indisponibilità di un congruo termine a difesa per valutare l'eventuale richiesta del rito alternativo – sembra al contrario postulare a maggior ragione l'esigenza di fruire di un simile termine.

Posto cioè che tali riti alternativi comportano una significativa compromissione delle prerogative difensive, è tanto più necessario che la valutazione circa l'accesso o meno a tali riti sia adeguatamente ponderata dall'imputato.

2.3.4 In proposito, non paiono superflue alcune considerazioni circa le condizioni fattuali in cui diversamente una simile valutazione dovrebbe essere compiuta. L'imputato, all'esito della convalida dell'arresto, si trova normalmente in una condizione di stanchezza fisica e/o di turbamento emotivo: è stato da poco arrestato; quasi sempre ha trascorso anche la notte in stato di detenzione; in caso di applicazione di una misura cautelare, ha appena appreso dell'ulteriore limitazione che la sua libertà personale subirà nell'immediato futuro; inoltre, ha potuto avere solo un rapido colloquio col proprio difensore, spesso d'ufficio e quindi appena conosciuto.

A titolo esemplificativo (ma si tratta di situazione molto ricorrente), il PUOTI – soggetto alla prima esperienza detentiva – è stato tratto in arresto a Sesto Fiorentino nel pomeriggio del 28 aprile 2021; in pari data gli è stato nominato un difensore d'ufficio, il quale ha avuto comunicazione dell'avvenuto arresto alle ore 18,00. Il prevenuto è stato poi condotto alla Stazione dei Carabinieri di Signa, ove ha trascorso la notte nella camera di sicurezza e la mattina seguente è stato portato a Firenze per la convalida dell'arresto e la celebrazione del giudizio direttissimo; una volta in aula ha potuto interloquire brevemente con un difensore che non aveva mai visto prima; il fascicolo e gli atti relativi al procedimento in questione sono pervenuti alle ore 10,15 e l'udienza di convalida è iniziata alle ore 14,40 (ma sarebbe potuta iniziare anche prima se non ci fossero stati altri procedimenti analoghi).

2.3.5 In tale contesto, perché la scelta di accedere ad un rito alternativo – che comporta la compromissione delle prerogative difensive (o addirittura l'applicazione concordata di una pena) – possa avvenire con la necessaria lucidità e ponderazione, sembra essenziale che imputato e difensore possano disporre di un termine per effettuare detta valutazione.

2.3.6 Neppure il fatto che si proceda a seguito di un arresto in flagranza di reato sembra poter giustificare la negazione del suddetto termine prima della scelta del rito.

Se è vero che la constatazione diretta del fatto di reato o delle tracce recenti dello stesso da parte della Polizia Giudiziaria rende in qualche modo più agevole la ricostruzione del fatto, cionondimeno i reati oggetto del rito direttissimo



possono comunque presentare profili di complessità in fatto o in diritto, così come prima della scelta del rito possono risultare opportuni o necessari per la Difesa approfondimenti circa i precedenti dell'imputato o le relative condizioni di vita.

Così, ad esempio, nel caso di specie – pur essendo pacifico il possesso da parte dell'imputato di una carta d'identità elettronica falsa, fatto ammesso anche dall'imputato – in sede di convalida e applicazione di misura si è posta la questione circa la validità o meno per l'espatrio della carta d'identità elettronica in assenza dell'espressa dicitura «valida per l'espatrio», con conseguente configurabilità o meno del reato *ex art. 497-bis* codice penale. E ancora l'imputato ha dichiarato di non sapere nulla del precedente del 2000 risultante a suo carico dal certificato penale e sulla cui base gli è stata contestata la recidiva. Si tratta senz'altro di aspetti che la Difesa potrebbe avere avuto interesse ad approfondire (tramite la consultazione di banche dati, l'acquisizione di documenti, ecc.) non solo in funzione del dibattimento, ma anche dell'eventuale richiesta di riti alternativi.

2.3.7 Infine la soluzione qui propugnata non sembra trovare ostacolo nella speditezza propria del rito di cui agli articoli 451 e 558 codice di procedura penale.

Da un lato non pare che la concessione di un breve termine possa compromettere le esigenze cui risponde il rito direttissimo (d'altro canto il citato termine è previsto per l'ipotesi del dibattimento, che già di per sé comporta tempi più lunghi rispetto ai riti alternativi).

Dall'altro, sembra dover in ogni caso prevalere il diritto di difesa dell'imputato.

2.3.8 In definitiva, pare necessario garantire comunque all'imputato la possibilità di una ponderata valutazione della strategia difensiva che – a meno di non voler ridurre il diritto di difesa ad un piano meramente formale – non può avvenire obbligatoriamente seduta stante all'esito della convalida dell'arresto; si deve piuttosto consentire che quella modalità, tra le più qualificate, di esercizio del diritto di difesa possa essere attuata allo spirare del termine a difesa eventualmente richiesto, la cui funzione deve poter essere anche quella di valutare in un periodo di tempo adeguato l'opzione per i riti alternativi.

L'attuale disciplina del rito direttissimo, nel porre all'imputato un'alternativa secca tra la richiesta di procedersi con un rito alternativo e quella di un termine a difesa, compromette significativamente il diritto di difesa dell'imputato (già prima che questi abbia fatto accesso al rito alternativo), atteso che non consente (del tutto ingiustificatamente) che la scelta di accedere ai riti alternativi sia il risultato di una valutazione ponderata delle strade percorribili.

2.4 La normativa in questa sede censurata si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Carta costituzionale.

2.4.1 In primo luogo detta disciplina comporta una irragionevole disparità di trattamento – in relazione alle garanzie difensive – tra il soggetto condotto in udienza per rispondere del reato con rito direttissimo e il soggetto che venga invece processato con altro rito.

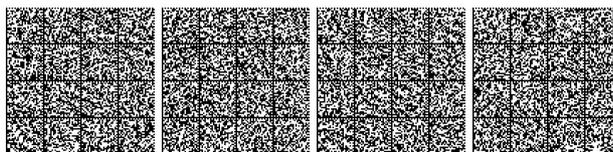
La natura accelerata del rito direttissimo comporta delle differenze rispetto agli altri riti che si giustificano in ragione della flagranza di reato, dell'intervenuto arresto dell'imputato e della non necessità per il pubblico ministero di ulteriori atti d'indagine. La negazione all'imputato di un termine per preparare la difesa prima dell'eventuale richiesta di un rito alternativo (e quindi l'esclusione del rito alternativo una volta chiesto il termine a difesa) non sembra però rientrare in tale logica: un termine di pochi giorni non comporta infatti un ritardo significativo nello svolgimento del processo.

Quando l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero avviene in altra forma) l'imputato fruito sempre di un più o meno consistente termine a comparire, utile – oltre che per organizzarsi praticamente per l'udienza – anche per preparare la difesa.

In tutti i casi (richiesta di rinvio a giudizio, citazione diretta a giudizio, giudizio immediato, procedimento per decreto) l'ordinamento prevede il riconoscimento di un più o meno lungo termine, durante il quale l'imputato e il suo difensore possono preparare la difesa e quindi anche valutare l'eventuale scelta di procedere con un rito alternativo. Nel giudizio direttissimo invece il termine a difesa è previsto solo previa apertura del dibattimento, con conseguente impossibilità di accedere ai riti alternativi o, viceversa, accesso immediato ai riti alternativi senza un'adeguata ponderazione.

2.4.2 L'ordinamento prevede poi la possibilità per l'imputato di chiedere un termine a difesa anche nelle ipotesi di modifiche dell'imputazione o di contestazioni di nuovi reati o di nuove circostanze da parte del pubblico ministero nel corso dell'istruttoria dibattimentale (art. 519 c.p.p.). Ove l'imputato sia assente, anzi, la contestazione deve essere inserita nel verbale del dibattimento, che deve essere notificato per estratto all'imputato, con il rispetto di un termine almeno pari a quello previsto dall'art. 429 codice di procedura penale.

Per effetto dei plurimi interventi manipolativi della Corte costituzionale, a seguito delle contestazioni suppletive e dell'eventuale termine a difesa (addirittura obbligatorio nel caso di assenza dell'imputato), l'interessato ha la facoltà di accedere ai riti alternativi.



La giurisprudenza della Corte costituzionale ha negli anni via via ritenuto illegittime quelle preclusioni poste alla facoltà di accedere ai riti alternativi nei casi di mutamento delle contestazioni in sede dibattimentale (sentenza n. 82/2019: «Se, dunque, la possibilità di richiedere i riti alternativi si salda a fil doppio al diritto di difesa – in particolare, al diritto di scegliere il modello processuale più congeniale all’esercizio di quel diritto – e se è la regiudicanda, nelle sue dimensioni “cristallizzate”, a costituire la base su cui operare tali scelte, non può che desumersi la incoerenza con quel diritto di qualsiasi preclusione che ne limiti l’esercizio concreto, tutte le volte in cui il sistema ammetta una *mutatio libelli* in sede dibattimentale»).

Sebbene nel rito direttissimo non vi sia un mutamento della contestazione, cionondimeno la situazione di fatto nella quale si trova l’imputato è comunque quella di un soggetto che – allo stesso modo dell’imputato che veda muoversi nuove contestazioni in dibattimento – ha appena conosciuto gli addebiti a suo carico.

Posto che l’ordinamento riconosce all’imputato – sia nell’ambito del giudizio ordinario e dei riti diversi dal direttissimo sia nel caso di contestazioni suppletive – la possibilità di fruire di un congruo lasso di tempo per valutare eventualmente anche la scelta di un rito alternativo, risulta del tutto irragionevole la disciplina qui censurata e prevista per il rito direttissimo, nella misura in cui non consente che il termine a difesa richiesto dall’imputato all’esito della convalida sia funzionale anche all’eventuale scelta dei riti alternativi.

Detta disciplina risulta tanto più irragionevole e discriminatoria ove si considerino le condizioni già sopra rappresentate nelle quali normalmente versa l’imputato presentato per la convalida dell’arresto e la celebrazione del rito direttissimo, condizioni che ancor meno si prestano ad una valutazione (nell’immediatezza) lucida e serena dell’accesso o meno ad un rito alternativo.

2.5 La norma qui censurata pare contrastare anche con l’art. 117 della Costituzione (che prescrive che la potestà legislativa sia esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali) in relazione all’art. 6 comma 3 lettera *b*) CEDU.

Detto articolo della Convenzione prevede che ogni accusato abbia diritto di «disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa».

La Corte europea dei diritti dell’uomo ha più volte evidenziato che, affinché il processo nei confronti di un soggetto possa dirsi effettivamente equo, non solo l’accusato deve essere informato circa la natura delle contestazioni a lui mosse ma, dal momento in cui egli ne ha contezza, allo stesso devono anche essere garantiti il tempo e i mezzi necessari per preparare adeguatamente la difesa.

I principi in questione sono stati valorizzati nel caso *BORISOVA c. BULGARIA* che affronta il tema dell’effettività del diritto di difesa nel caso di soggetto arrestato ed immediatamente sottoposto a processo. In tale occasione, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha ribadito come il diritto dell’accusato ad essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell’accusa formulata a suo carico (previsto dall’art. 6 comma 3 lettera *a*) della Convenzione) debba essere considerato alla luce del diritto dell’imputato a preparare la sua difesa previsto dall’art. 6 comma 3 lettera *b*), essendo le due disposizioni connesse tra loro (sentenza 21.12.2006 *BORISOVA c. BULGARIA* par. 40-45).

In particolare, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha ritenuto nel caso di specie la violazione delle norme in questione dal momento che l’accusata era stata dapprima arrestata, poi condotta in cella e successivamente (nel giro di poche ore) sottoposta a processo, senza che alla stessa fosse stato garantito il tempo necessario (*adequate time*) e gli strumenti per preparare la sua difesa (la *BORISOVA* aveva avuto contezza dell’accusa mossa nei suoi confronti appena prima di essere stata presentata in udienza; non le era stato permesso di contattare un avvocato né un familiare; il tempo per preparare la sua difesa non era stato più lungo di un paio d’ore).

Ancor più recentemente la Corte europea dei diritti dell’uomo si è espressa nei medesimi termini, ritenendo violato l’art. 6 comma 3 lettera *b*) della Convenzione, anche in un caso nel quale il tempo intercorso tra l’elaborazione del verbale contenente la contestazione a carico del soggetto e la trattazione del relativo caso davanti alla Corte era stato di poche ore e non era chiaro quanto tempo avesse avuto l’accusato per poter visionare i documenti relativi alla propria posizione (Corte Edu, sentenza 12 febbraio 2019 *MUCHNIK AND MORDOVIN v. RUSSIA*, par. 34-39).

La Corte europea dei diritti dell’uomo, in un’ottica di effettività del diritto di difesa, ha ribadito che l’accusato deve avere l’opportunità di preparare la propria difesa e di rappresentare tutti gli argomenti difensivi nel processo, così da poterne concretamente influenzare l’esito. In tale contesto ha altresì affermato che l’adeguatezza del tempo e degli strumenti garantiti ad un imputato deve essere valutata alla luce delle circostanze di ciascun caso particolare. Nella prospettiva della Corte europea dei diritti dell’uomo, al fine di parametrare il tempo e le facilitazioni necessarie, rilevano la presenza di un difensore (sempre garantita nel rito direttissimo italiano), ma anche la gravità e complessità delle accuse e lo stato di detenzione o di libertà dell’accusato, fattori questi che viceversa presentano delle criticità rispetto al rito direttissimo: le accuse sono infatti sempre di gravità tale da giustificare l’arresto dell’accusato (nei citati casi esaminati



dalla Corte europea dei diritti dell'uomo viceversa si trattava di illeciti di modesta gravità) e la richiesta da parte del pubblico ministero di una misura cautelare coercitiva (diversamente *ex art.* 121 disp. att. codice di procedura penale il pubblico ministero dovrebbe disporre la liberazione immediata dell'arrestato e non la presentazione in udienza per la convalida e la celebrazione del rito direttissimo); la complessità è variabile (ed è prevista anzi l'obbligatorietà del rito direttissimo per taluni reati in materia di armi o d'immigrazione tutt'altro che semplici); l'accusato è ancora in stato di detenzione o è appena stato liberato.

È allora evidente come la normativa qui censurata si ponga in contrasto con l'art. 6 comma 3 lettera *b)* della CEDU, nella misura in cui non consente al soggetto arrestato e immediatamente condotto in udienza per la convalida dell'arresto e la celebrazione del rito direttissimo, di richiedere un termine a difesa finalizzato anche alla successiva eventuale scelta di procedere con un rito alternativo (scelta che rappresenta – come ribadito dalla Corte costituzionale – una delle espressioni più significative del diritto di difesa e per la valutazione circa il cui esercizio deve quindi essere garantito quel *adequate time* garantito proprio dall'art. 6 comma 3 lettera *b)* della CEDU).

2.6 Da ultimo viene in rilievo la violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 14, comma 3, lettera *b)*, del Patto internazionale sui diritti civili e politici di New York. Detto articolo del Patto di New York (reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881) prevede che «Ogni individuo accusato di un reato ha diritto, in posizione di piena eguaglianza, come minimo alle seguenti garanzie: [...] *b)* a disporre del tempo e dei mezzi necessari alla preparazione della difesa ed a comunicare con un difensore di sua scelta».

Il Patto internazionale in questione, la cui finalità era quella di porre dei vincoli alle condotte dei singoli Stati, fa anch'esso riferimento alle garanzie minime da riconoscere all'imputato, tra le quali annovera quella relativa al tempo ed ai mezzi necessari alla preparazione della difesa.

Per le medesime ragioni già esposte in relazione all'art. 6 comma 3 lettera *b)* della CEDU, si dubita che la normativa in questa sede censurata sia conforme alla disciplina internazionale appena richiamata e si ritiene pertanto che detto contrasto determini la sua illegittimità costituzionale in relazione all'art. 117 Cost., nella misura in cui questo prescrive che la legislazione interna sia conforme ai vincoli che derivano dagli obblighi internazionali.

3. Possibilità di un'interpretazione conforme

3.1 Come già sopra esposto, sarebbe astrattamente possibile un'interpretazione delle norme qui censurate in senso conforme al dettato costituzionale.

3.2 Tuttavia, detta interpretazione conforme si scontra con la consolidata giurisprudenza di legittimità già sopra esaminata.

3.3 Come rilevato più volte dalla Corte costituzionale, «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, «il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015)» (sentenza n. 141 del 2019)” (così, da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2020).

P. Q .M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953;

Ritenuta d'ufficio la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva questione di legittimità costituzionale delle norme di cui agli articoli 451 comma 5 e 6 e 558 comma 7 e 8 codice di procedura penale nella parte in cui prevedono il diritto ad un termine a difesa soltanto a seguito dell'apertura del dibattimento, invece di prevedere la possibilità di accedere ai riti alternativi anche all'esito del termine a difesa eventualmente richiesto;

Per violazione degli articoli 3, 24 e 117 Cost. (l'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 comma 3 lett. b) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 14 comma 3 lettera b) del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York).

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.



Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23 comma 4 legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148 comma 5 codice di procedura penale.

Firenze, 13 maggio 2021

Il giudice: ATTINÀ

21C00241

N. 170

*Ordinanza del 30 giugno 2021 del Consiglio di Stato
sul ricorso proposto dal Ministero dell'interno c/Serra Giovanni*

Impiego pubblico - Accesso alla carriera dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato - Previsione che, mediante un regolamento adottato dall'amministrazione, fissa l'età massima di anni trenta per la partecipazione al concorso, in luogo di un più elevato limite da individuarsi in anni trentacinque ovvero comunque di anni trentatré.

- Decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78), art. 31, comma 1.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso avente numero di registro generale 9227 del 2020, proposto dal Ministero dell'interno in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro il signor Giovanni Serra, non costituito in giudizio; per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, n. 8783/2020, resa tra le parti e concernente partecipazione a concorso per Commissario tecnico psicologo del ruolo degli psicologi della carriera dei funzionari tecnici della Polizia di Stato.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

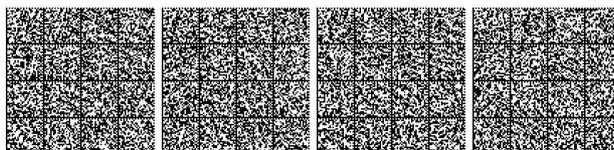
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il Cons. Giancarlo Luttazi nell'udienza pubblica del giorno 20 aprile 2021, tenutasi con modalità da remoto ai sensi della normativa emergenziale di cui all'art. 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, e successive modifiche e integrazioni;

Nessuno presente in udienza per le parti;

Considerato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

1.1 — Con atto d'appello recante istanza cautelare, notificato il 9 novembre 2020 al signor Giovanni Serra presso i suoi difensori in primo grado e depositato in data 27 novembre 2020, il Ministero dell'interno ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio n. 8783/2020, pubblicata il 27 luglio 2020 e notificata in data 1 ottobre 2020, la quale ha accolto, compensando le spese, il ricorso n. 9530/2019 proposto da Lucia Petrillo, Valentina Sena, Chiara Longo, Chiara Petrocchi, Giovanni Serra, Maria Carmela Rosa, Isabella Remigio, Maria Domenica



Liliana Montereale, e proseguito dal suddetto signor Giovanni Serra (avendo gli altri ricorrenti in primo grado successivamente dichiarato di non avere più interesse alla definizione del giudizio) per l'annullamento, con gli atti connessi:

del bando di concorso, per titoli ed esami, indetto con decreto del Capo della Polizia del 2 maggio 2019 per il conferimento di 19 posti di commissario tecnico psicologo del ruolo degli psicologi della carriera dei funzionari tecnici della Polizia di Stato, nella parte in cui, all'art. 3 («Requisiti di partecipazione e cause di esclusione»), prevede quale requisito di partecipazione non aver compiuto il trentesimo anno di età;

della comunicazione del Ministero dell'interno, diretta singolarmente a ognuno dei ricorrenti, con cui è stata negata espressamente la partecipazione al concorso per il superamento del limite di età di 30 anni;

dell'art. 31 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, recante «Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato», nella parte in cui prevede il limite di età al trentesimo anno per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera dei funzionari tecnici della Polizia di Stato;

dell'art. 3 del decreto del Ministero dell'interno 13 luglio 2018, n. 103 («Regolamento recante norme per l'individuazione dei limiti di età per la partecipazione ai concorsi pubblici per l'accesso a ruoli e carriere del personale della Polizia di Stato»), nella parte in cui stabilisce il limite massimo di età di trenta anni per la partecipazione ai concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica di commissario e di direttore tecnico della Polizia di Stato;

nonché per l'accertamento:

del diritto dei ricorrenti ad essere ammessi al concorso *de quo* e quindi allo svolgimento delle relative prove selettive;

in subordine, ove ciò divenisse impossibile, del diritto al risarcimento dei danni subiti e subendi come conseguenza dell'illegittima condotta tenuta dall'Amministrazione, da determinarsi in via equitativa.

L'appello reca le censure di seguito indicate.

1) La decisione risulta anzitutto affetta, in tesi di parte appellante, da violazione dell'art. 31 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, giacché è proprio questa disposizione, di rango legislativo, che prevede il limite anagrafico dei trenta anni per la partecipazione alla procedura concorsuale in argomento.

2) Nel merito, la pronuncia non avrebbe correttamente considerato la peculiarità della figura ed i compiti commessi al funzionario di polizia appartenente ai ruoli tecnici, al quale tra l'altro l'art. 42, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337 («Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica») attribuisce la qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza e ufficiale di polizia giudiziaria, sia pure «limitatamente alle funzioni esercitate».

3) Riguardo al rilievo secondo cui risulterebbe «irragionevole l'applicazione al tecnico psicologo di un limite di età inferiore addirittura di cinque anni rispetto a quello previsto per gli altri funzionari civili, tenuto anche conto della sproporzione e contraddittorietà emergente dalla disciplina laddove l'art. 4, comma 1, del predetto DM n. 103 del 2018 prevede per l'accesso del personale medico il limite di trentacinque anni.», il giudice di prime cure avrebbe effettuato un paragone non correttamente proponibile, in tesi di parte, con i funzionari dei ruoli civili del Ministero dell'interno.

4) Risulterebbe errato, poi, che vi sia un contrasto delle disposizioni del bando di concorso indicato in oggetto e del predetto d.m. n. 103/2018 con la Direttiva del Consiglio 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE.

5) Viene infine sottolineata, da parte appellante, la piena ragionevolezza e giustificazione del limite di età in questione.

Il signor Giovanni Serra non si è costituito.

Con ordinanza n. 156/2021 è stata accolta l'istanza cautelare, e fissata per la trattazione di merito l'udienza pubblica del 20 aprile 2021.

Il Ministero appellante ha depositato una memoria in data 11 marzo 2021.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 20 aprile 2021, tenutasi con modalità da remoto ai sensi della normativa emergenziale di cui all'art. 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, e successive modifiche e integrazioni.

Giova premettere alla trattazione in diritto il rilievo di come anche la sentenza appellata si richiami alla discrezionalità del legislatore relativamente alla previsione dei limiti di età per l'accesso ai ruoli della Polizia di Stato.

Ivi si afferma infatti: «Non vi è dubbio che il decreto legislativo n. 29 maggio 2017, n. 95 ha inteso migliorare la funzionalità della Polizia di Stato mediante la modernizzazione e la semplificazione del proprio ordinamento, nonché la definizione di un nuovo modello organizzativo volto ad assicurare il potenziamento delle attività istituzionali ed ha adottato la revisione dei ruoli della P.S. In tale ambito la previsione di limiti d'età per l'accesso alle qualifiche iniziali dei diversi ruoli del personale addetto al servizio di P.S. risponde all'esigenza dell'Amministrazione di disporre di personale più giovane per lo svolgimento dei compiti istituzionali e costituisce una scelta del legislatore da ritenere



non irragionevole tenuto conto della finalità di garantire il buon andamento della PA con la selezione di personale più giovane e più efficiente fisicamente da impiegare sul campo per l'attività di intervento per la pubblica sicurezza.»

Nondimeno, rispetto a tale disciplina legislativa sui limiti di età in argomento, appare singolare che il primo giudice non abbia ritenuto di dover prospettare dubbi di legittimità costituzionale, avendo invece ritenuto *tout court* illegittima la norma regolamentare di al decreto del Ministero dell'interno 13 luglio 2018, n. 103, laddove ha stabilito all'art. 3 il limite di età anche per i funzionari tecnici, come gli psicologi, senza tener conto della particolare «natura del servizio» svolto da questi ultimi e senza indicare la ragione giustificatrice della limitazione anagrafica riguardo a tale specifico personale.

Sembra invece evidente che la suddetta norma regolamentare, di cui al decreto ministeriale 13 luglio 2018, numero 103, non abbia operato alcuna deroga a norme di rango superiore: il regolamento ha infatti semplicemente applicato la suddetta disposizione di rango legislativo, di cui all'articolo 31, comma 1, del decreto legislativo n. 334 del 2000, il quale stabilisce che per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera dei funzionari tecnici di Polizia ... il limite di età per la partecipazione al concorso, non superiore a trenta anni, è stabilito dal regolamento adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Ritiene dunque il Collegio che lo scrutinio di legittimità (necessariamente costituzionale, nella specie) vada dunque effettuato non già con riferimento alla norma regolamentare testé citata, bensì, alla luce dei principi costituzionali di cui *infra*, alla norma di rango legislativo contenuta nel citato articolo 31, comma 1, del decreto legislativo n. 334/2000.

Non si disconosce, naturalmente, che un orientamento pur relativamente recente (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 02989/2012), collocandosi nel solco della tradizione, «rammenta, conclusivamente, che la Corte costituzionale ha costantemente affermato, in passato, che “rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire i requisiti d'età per l'accesso ai pubblici impieghi, purché essi non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole” ribadendo che “dal riconoscimento dell'importanza costituzionale del lavoro non deriva l'impossibilità di prevedere condizioni e limiti per l'esercizio del relativo diritto, anche attraverso la fissazione di un limite massimo di età posto a tutela di altri valori costituzionalmente garantiti, purché sempre nel rispetto della ragionevolezza dei requisiti soggettivi di partecipazione ai concorsi pubblici.” (*ex multis*, si veda Corte costituzionale, 22 luglio 1999, n. 357).»

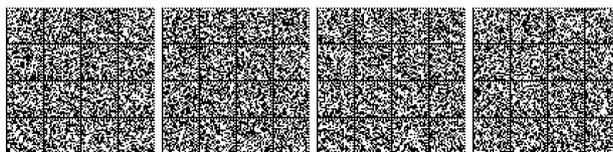
Né che la stessa Corte costituzionale, ancora con la sentenza n. 275 del 2020, ribadisca come «già in epoca risalente questa Corte ha affermato, sia pure con riferimento al diverso requisito di accesso rappresentato dall'età, che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire criteri per l'accesso ai pubblici impieghi, purché i “requisiti non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole” (sentenza n. 466 del 1997, punto 3 del Considerato in diritto) e costituiscano “opzione non obbligata sul piano costituzionale”, ben potendo essere perseguite altre soluzioni, in vista di un trattamento uniforme tra i concorrenti (sentenza n. 466 del 1997, punto 4 del Considerato in diritto).»

Né (con la sentenza n. 466 del 1997) che «nella specie (concorso per l'accesso a posto di ruolo di insegnante statale) il legislatore ha stabilito con una scelta, immune da irragionevolezza e non arbitraria, di estendere i requisiti minimi di età fissati in via generale per gli impiegati civili dello Stato (con rinvio ricettizio mobile) alle relative norme che tradizionalmente richiedono il diciottesimo anno di età», ponendo sempre in evidenza che (Corte costituzionale, ordinanza 22 luglio 1999, n. 357) «, inoltre, rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire i requisiti d'età per l'accesso ai pubblici impieghi purché i detti requisiti non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole (v., per tutte, le sentenze n. 466 del 1997, n. 412 del 1988).»

Nondimeno il Collegio, a meglio scansionare la peculiarità della presente vicenda, ritiene sembrino sussistere ulteriori ragioni che, con esclusivo riferimento alla normativa primaria che tale limite di età applica ai funzionari del ruolo tecnico degli psicologi, inducono a ritenere non manifestamente infondata, oltre che con piena evidenza rilevante, la questione di legittimità costituzionale della prefata disposizione legislativa.

A dimostrazione della rilevanza della questione qui proposta, basti rilevare che gli atti regolamentari impugnati unitamente al bando concorsuale, da cui deriva l'obbligo per l'amministrazione di porre il limite di età di anni 30 per l'accesso al concorso di cui qui trattasi, necessariamente stanno e cadono insieme alla norma di legge che impone tale limite massimo: sicché è giocoforza concludere che la legittimità di tutti tali atti — e con essi l'esito stesso del presente ricorso giurisdizionale — è diretta conseguenza dell'esito della verifica, che si richiede con la presente ordinanza, della legittimità costituzionale del ridetto art. 31, comma 1, del decreto legislativo n. 334 del 2000.

Di tal ché l'esito dell'invocato sindacato del giudice delle leggi su detta norma primaria non potrà che risultare dirimente, rispetto all'esito della presente controversia; e, a mezzo di esso, della stessa possibilità per l'odierno appellato — che si è peraltro classificato al primo posto della graduatoria concorsuale, in esito alle prove selettive svolte grazie alle misure cautelari disposte dal giudice di prime cure — di essere assunto nel ruolo tecnico degli psicologi della Polizia di Stato.



Invece, circa la non manifesta infondatezza della questione medesima il Collegio ritiene debba osservarsi quanto segue.

A) Il Consiglio di Stato, Sez. IV, ord. 23 aprile 2021, n. 3272, ha dichiarato (intendendo un procedimento di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia della Unione europea) di dubitare *funditus* della conformità al diritto unionale di ogni normativa nazionale che fissa limiti di età per l'accesso ai ruoli — non soltanto a quello tecnico di funzionario psicologo, di cui qui trattasi; ma anche a quelli dei funzionari da considerarsi «operativi» rispetto allo svolgimento delle funzioni effettivamente «di polizia» — direttivi della Polizia di Stato: e, peraltro, ciò ha fatto con considerazioni che, astrattamente, potrebbero attagliarsi anche ai ruoli degli ispettori, dei sovrintendenti e degli agenti e assistenti.

Giova chiarire subito che questo Collegio non ritiene di far propri siffatti dubbi «sistemici».

Esso è infatti ben convinto che — proprio in ragione della specificità delle funzioni cui sono chiamati (epperò concretamente ed effettivamente; non solo astrattamente e nominalmente) non solo gli agenti e gli assistenti, ma anche gli ispettori e pure i funzionari del ruolo «normale» della Polizia di Stato — rispetto a tutto il personale cui si è testé fatto cenno siano ravvisabili esigenze specifiche, peculiari ed effettive che rendano del tutto giustificabile (e, per vero, pure rispetto al diritto europeo) la previsione, a livello di legislazione statale primaria, di limitazioni anche stringenti in punto di età massima richiesta per l'accesso dall'esterno ai ruoli della Polizia di Stato: non oltre trenta anni, o anche meno.

Si possono condividere, sul punto, i puntuali rilievi che sono stati prospettati dalla difesa erariale:

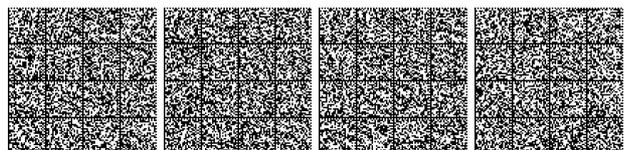
«In primo luogo, la ... direttiva n. 2000/78/CE, all'art. 6 (rubricato “Giustificazione delle disparità di trattamento collegate all'età”) stabilisce che “Gli stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari”.

In secondo luogo, la Corte di giustizia UE ha di recente affermato che la citata direttiva n. 2000/78/CE è rispettata nel caso di concorsi che prevedono un limite di età massimo per accedere in settori che richiedono lo svolgimento di attività operative ed esecutive e, quindi, non meramente amministrative (Corte giustizia UE, grande sezione, sentenza 15 novembre 2016, causa C-258/15, relativamente alla decisione dell'Academia Vasca de Policia y Emergencias di pubblicare un bando di concorso contenente il requisito dell'età massima di 35 anni per i candidati ai posti di agenti della Polizia della comunità autonoma dei Paesi Baschi) e, ancora, la stessa ha affermato che le previsioni contenute nella suddetta direttiva n. 2000/78/CE non ostano ad una normativa interna la quale preveda che i candidati ad impieghi particolari, che svolgono funzioni operative o esecutive peculiari, non debbano aver compiuto un determinato limite massimo di età (Corte giustizia UE, grande sezione, sentenza 12 gennaio 2010, con riferimento all'età massima di trent'anni stabilita dalla Stadt Frankfurt am Main per l'accesso alla carriera del servizio di medio livello del corpo dei vigili del fuoco professionali del Land dell'Assia).»

B) Nondimeno, il Collegio ritiene che — diversamente dai funzionari di Polizia del ruolo che potremmo definire «normale», ossia quelli che istituzionalmente e principalmente «espletano funzioni di polizia» — sia ben difficile sostenere la tesi che, quantomeno ordinariamente, le funzioni svolte dai funzionari del ruolo tecnico, degli psicologi della Polizia di Stato (in disparte la formale attribuzione delle qualifiche di ufficiale di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza) consistano effettivamente e concretamente, di norma, nello «svolgimento di attività operative ed esecutive», ovvero di «funzioni operative ed esecutive peculiari».

Il Collegio ritiene invece che, all'evidenza, sia esattamente il contrario: ossia che le funzioni ordinariamente richieste al funzionario psicologo non sono tali da giustificare quella deroga di cui si è detto al principio della generale non ragionevolezza di stringenti limitazioni all'accesso in funzione dell'età.

Se, dunque, per l'accesso tramite concorso dall'esterno agli equivalenti ruoli dei funzionari della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia del tutto correttamente e legittimamente (almeno ad avviso di questo Collegio) l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, nel testo vigente alla data del bando di concorso (e anche nel testo vigente tuttora, introdotto dall'art. 7, comma 1, lett. c), n. 1), del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172) prevede il limite di età di 30 anni, non sembra viceversa corretto, ragionevole, proporzionato e — in ultima istanza — manifestamente conforme a Costituzione (oltre che al diritto europeo, nei sensi già espressi, pur se forse in termini troppo generali, dalla prefata ordinanza n. 3272/2021) che identico limite di età sia esteso anche ai funzionari tecnici del ruolo degli psicologi dal qui controverso art. 31, comma 1, del decreto legislativo n. 334 del 2000.



Il quale, nel testo vigente alla data del 2 maggio 2019 (ossia a quella del bando di concorso e, perciò, rilevante ai fini della presente decisione giurisdizionale), così disponeva:

«1. L'accesso alla qualifica di commissario, ai sensi dell'articolo 2-*bis*, comma 1, lettera *a*), avviene mediante concorso pubblico, per titoli ed esami, al quale possono partecipare i cittadini italiani che godono dei diritti politici e che sono in possesso della laurea magistrale o specialistica ai sensi di quanto previsto dal comma 2. Il limite di età per la partecipazione al concorso, non superiore a trenta anni, è stabilito dal regolamento adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127, fatte salve le deroghe di cui al predetto regolamento. Le qualità morali e di condotta sono quelle previste dalle disposizioni di cui all'articolo 35, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Il Collegio evidenzia che, sebbene successivamente la norma sia stata modificata dall'art. 7, comma 1, lett. *c*), n. 1), del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172, anche nel testo attualmente vigente detto limiti di età è rimasto tuttavia immutato.

C) Il Collegio ritiene debba ulteriormente rappresentarsi che siffatto limite di 30 anni per l'accesso dall'esterno non sussiste (e, soprattutto, non sussisteva alla data del bando del concorso di cui qui trattasi: 2 maggio 2019), quanto agli omologhi ruoli degli ufficiali psicologi, né per l'Arma dei carabinieri, né per la Guardia di finanza.

Ciò in quanto, per l'accesso dall'esterno al ruolo tecnico degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri (in cui sono compresi gli ufficiali psicologi) è previsto il più elevato limite di età di 32, anni, *ex art.* 664 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare): neppure risultano, quanto alle qualifiche di ufficiale di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, diversità fra i ruoli normali e i ruoli tecnici dell'Arma (articoli 178 e 179 del citato decreto legislativo n. 66 del 2010).

Mentre, per l'accesso dall'esterno al ruolo tecnico-logistico-amministrativo del Corpo della guardia di finanza (in cui sono compresi gli ufficiali psicologi) alla data, qui rilevante, del 2 maggio 2019 era previsto (in luogo del previgente limite di età di 32 anni, *ex art.* 9, comma 1, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69) il ben più elevato limite di età di 35 anni, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. *i*), nn. 1.1) e 1.2), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (che ha elevato detto limite a 35 anni), poi sostituito dall'art. 9, comma 1, lett. *d*), n. 1), del decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126, che ha tuttavia mantenuto quel limite a 35 anni (solo successivamente l'art. 27, comma 1, lett. *f*), nn. 1.1) e 1.2), del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172, ha riportato il limite a 32 anni).

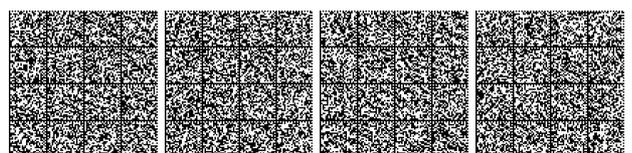
D) Ulteriore e forse ancor più rilevante argomento, ad avviso del Collegio, per l'incostituzionalità della norma qui censurata si trae dalla constatazione che, nell'ambito della stessa Polizia di Stato, sussiste una diversa disciplina dei limiti di età per i medici e per i medici veterinari: infatti, per la partecipazione al concorso di accesso alle relative qualifiche iniziali è previsto più elevato limite massimo di età (non superiore a trentacinque anni) dall'art. 46 del citato decreto legislativo n. 334 del 2000 (poi declinato dall'art. 4, D.M. 103 del 2018, ma a livello di fonte secondaria, in 35 anni per i medici e 32 anni per i veterinari).

Ritiene il Collegio che, pur al netto dell'ovvia diversità delle relative professioni, è in sede di confronto con l'età stabilita con i ruoli operativi della Polizia di Stato (ruolo dei commissari di polizia, solo per il quale il limite, fissato in 30 anni, pare al Collegio pianamente ragionevole) che si appalesi in modi assai evidenti il qui denunciato profilo di irragionevolezza e di ingiustificata disparità di trattamento del diverso limite (di soli 30 anni) fissato per gli psicologi.

Appare al Collegio, infatti, che anche per gli psicologi, come che per i medici e i veterinari, si tratti di funzioni caratterizzate da una prestazione di carattere professionale specializzata e, soprattutto, tecnica, strutturalmente diversa da quella richiesta ai funzionari in servizio di polizia.

E) Ciò stante, e così ricostruito l'assetto normativo relativo ai c.d. ruoli tecnici sia presso la stessa Polizia di Stato, sia presso l'Arma dei carabinieri e il Corpo della guardia di finanza, il Collegio — pur volendo tenere nettamente distinta, nei sensi predetti, la propria valutazione rispetto a quella svolta dalla citata ordinanza di questo Consiglio di Stato n. 3272/2021 — ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità, che per l'effetto solleva d'ufficio, del citato art. 31, comma 1, del decreto legislativo n. 334 del 2000, nel testo in vigore alla data del bando di concorso di cui qui trattasi (e dunque a esso applicabile), nella parte in cui tale disposizione di rango primario impone (al legislatore secondario e all'Amministrazione) un limite massimo di trenta anni per la partecipazione al concorso dall'esterno anche per l'accesso al ruolo tecnico dei funzionari psicologi dell'Polizia di Stato, per il triplice profilo di cui appresso:

1) per intrinseca irragionevolezza (e in violazione, dunque, del parametro di cui art. 3, comma 1, della Costituzione), stante la non particolare necessità per l'accesso a tale ruolo di un'età anagrafica particolarmente bassa e, come tale, idonea a garantire una speciale ed estrema prestanza fisica dei vincitori del concorso;



2) per irragionevole disparità di trattamento rispetto ai diversi limiti di età previsti, senza che vi sia alcuna ragione giustificativa della non irrilevante differenza, per l'accesso agli altri ruoli tecnici (medici e veterinari) della stessa Polizia di Stato (dove, a livello di normativa primaria, il limite è fissato a 35 anni); sia ai ruoli, che al Collegio appaiono degli omologhi, dei funzionari psicologi dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza (rispettivamente: 32 e 35 anni) alla stregua delle relative succitate disposizioni legislative (da considerare, a questo fine, quali norme interposte rispetto al parametro costituito dal medesimo art. 3, comma 1, della Costituzione);

3) per irragionevole equiparazione del limite di età (sempre di trenta anni, ma in questo caso ben ragionevolmente, ad avviso del Collegio) previsto (dall'articolo 3, comma 1, del medesimo decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334: da considerare anch'esso quale norma interposta rispetto al parametro costituito dal medesimo art. 3, comma 1, della Costituzione) per l'accesso ai ruoli dei funzionari della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia.

Tale ultimo profilo in particolare dà luogo secondo il Collegio a un'irragionevole equiparazione di situazioni intrinsecamente diverse, che avrebbero perciò richiesto un trattamento normativo adeguatamente differenziato anche sotto il profilo che qui viene in rilievo, e si sostanzia a sua volta in un doppio difetto di adeguata considerazione da parte del legislatore.

Non è stata infatti adeguatamente considerata la specificità dei funzionari del ruolo tecnico degli psicologi, soprattutto quanto alle diverse funzioni che essi sono ordinariamente e concretamente chiamati a svolgere, rispetto ai funzionari che, pur se parigrado, svolgono invece funzioni di polizia.

Ritiene il Collegio che se può apparire ragionevole la *ratio* della previsione della limitazione anagrafica per l'accesso ai ruoli del personale della Polizia di Stato impegnato nella attività di pubblica sicurezza in azioni sul campo, altrettanto ragionevole e logica non può apparire invece la scelta della previsione normativa limitativa per il personale tecnico quale gli psicologi, da selezionare con il concorso in questione, da impiegare in attività che non necessitano di una particolare preparazione fisica ed età; ed infatti il personale da assumere nel ruolo degli psicologi, al contrario, è destinato a svolgere l'attività professionale per la quale risulta specializzato e abilitato all'esercizio della professione, seppur all'interno della P.S., con funzioni tecnico scientifiche inerenti ai compiti istituzionali dell'Amministrazione, come meglio definite dall'art. 30 del decreto legislativo n. 334 del 2000.

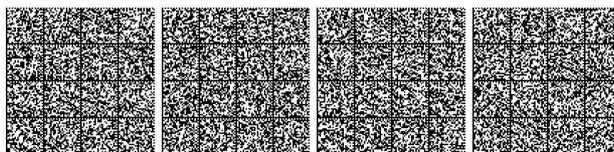
Ciò analogamente a medici e veterinari: per i quali infatti il limite legale massimo è posto a 35 anni e non a 30.

Appare rilevante al Collegio che la funzione di tecnico psicologo, seppure svolta all'interno della P.S., non costituisce una funzione di «pubblica sicurezza» per assicurare i servizi di polizia con funzioni operative e di intervento abitualmente «sul campo», nei sensi predetti, ma quella di un funzionario tecnico svolgente attività professionale per la quale risulta specializzato e abilitato all'esercizio della professione, con funzioni tecnico scientifiche inerenti ai compiti istituzionali dell'Amministrazione (come definite dall'art. 30 del decreto legislativo n. 334 del 2000), e quindi una attività tecnico professionale di ausilio al personale di polizia (ovvero alla relativa selezione in ingresso), necessitante di competenza ed esperienza acquisita, anche *post lauream*, in ambito sia universitario sia lavorativo, stante il richiesto possesso dell'abilitazione e dell'iscrizione all'albo professionale (sotto tale profilo analoga a quella dei medici e dei medici veterinari, per cui infatti, pur tenendo conto delle diverse caratteristiche dei relativi percorsi, è fissato in 35 anni il limite massimo di età per l'accesso).

Pare dunque palese al Collegio che non sia stata adeguatamente considerata la più lunga formazione *post lauream* ordinariamente e ragionevolmente occorrente (peraltro anche nello stesso interesse della Polizia di Stato alla miglior qualità tecnica del proprio personale) per la qualificazione professionale ed esperienziale degli psicologi, rispetto ai laureati in giurisprudenza destinati allo svolgimento delle funzioni di polizia (periodo di formazione che — evidentemente e correttamente — è stato tenuto invece nella dovuta considerazione per i medici e per i medici veterinari della stessa Polizia di Stato).

In conclusione, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del prefato art. 31, comma 1, del decreto legislativo n. 334 del 2000, nella parte in cui esso fissa il limite massimo di età di anni trenta per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato, in luogo di un limite più elevato da individuarsi nell'età di anni 35, alla stregua di quanto già previsto alla stessa data per l'accesso all'omologa qualifica della Guardia di finanza; ovvero, comunque, di almeno 33 anni (secondo ragionevolezza e per quanto assume concretamente rilevanza ai fini della presente controversia (l'odierno appellato avendo 32 anni al momento della partecipazione al concorso), per sospetta violazione dell'articolo 3 della Costituzione e dei coesenziali principi di ragionevolezza, di uguaglianza nel trattamento normativa di situazioni eguali o simili, e altresì di adeguata differenziazione nella disciplina normativa di situazioni tra loro oggettivamente diverse.

Vanno conseguentemente disposte la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, secondo le modalità indicate in dispositivo.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione seconda), dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del articolo 31, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, nella parte in cui fissa l'età massima di anni trenta per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato, in luogo di un più elevato limite da individuarsi nell'età di anni trentacinque, ovvero comunque di anni trentatré, nei sensi e per le ragioni di cui in parte motiva; e ciò in relazione all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, nonché ai connessi principi di uguaglianza e ragionevolezza, di parità di trattamento delle situazioni uguali e di trattamento adeguatamente differenziato delle situazioni diverse, nei sensi e per le ragioni di cui in motivazione.

Dispone la trasmissione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale e la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Sospende il presente giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2021, tenutasi con modalità da remoto ai sensi della normativa emergenziale di cui all'art. 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, e successive modifiche e integrazioni; con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente;
Giancarlo Luttazi, Consigliere, Estensore;
Giovanni Sabato, Consigliere;
Cecilia Altavista, Consigliere;
Francesco Guarracino, Consigliere.

Il Presidente: DE FRANCISCO

L'estensore: LUTTAZI

21C00242

N. 171

*Ordinanza del 2 novembre 2020 del Tribunale di Paola
nel procedimento civile promosso da Faillace Danila*

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato nel processo civile - Compensi spettanti all'ausiliario del magistrato - Riduzione degli importi della metà - Omessa esclusione dell'operatività della riduzione in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2012 (*recte*: 2002), n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 130.

IL TRIBUNALE DI PAOLA

SEZIONE CIVILE

In composizione monocratica;

Esaminati gli atti della causa civile iscritta al numero di ruolo generale affari contenzioni civili indicato in epigrafe;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa Mellas Fatiha contro Generali Italia S.p.a., Russo Franco e Russo Dario, iscritta al n. 480/2016 R.G. del Tribunale Civile di Paola, avente ad oggetto risarcimento danni a seguito



di sinistro stradale, la dott.ssa Danila Faillace, espletata la consulenza tecnica d'ufficio affidatale, il 18 ottobre 2020 ha depositato la relazione conclusiva (unitamente alle note critiche delle parti ed ai relativi chiarimenti) e, in pari data, ha richiesto, nel rispetto nel termine previsto dall'art. 71 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, la liquidazione dei compensi.

Per procedere alla liquidazione occorre considerare quanto segue.

L'incarico (1) rientra nell'art. 21 della tabella allegata al decreto del Ministero della giustizia 30 maggio 2002, atteso che è consistito nel compimento di accertamenti medici sulla persona.

Conseguentemente l'onorario deve essere determinato tra euro 48,03 e euro 290,77, tenendo conto delle difficoltà, della completezza e del pregio della prestazione fornita ai sensi dell'art. 51, primo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Non spettano, infatti, gli aumenti previsti né dall'art. 51, secondo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 — in quanto l'incarico non era stato qualificato come urgente — né dall'art. 52, primo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, poiché la prestazione resa non appare di eccezionale importanza, complessità e difficoltà (a meno di seguire quelle distorsioni interpretative, frequenti nella prassi, dirette a contenere gli effetti del mancato aggiornamento delle tabelle e dell'applicazione di una norma di sospetta incostituzionalità, l'art. 130 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2012, come si dirà).

L'importo deve poi essere ridotto di un terzo ai sensi dell'art. 52, secondo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 in quanto, espletato in ritardo, attraverso il deposito della relazione conclusiva in data 18 ottobre 2020, ben oltre il termine del 20 aprile 2020, pur considerando la sospensione prevista dalla legislazione emergenziale, oltre quella feriale.

Infine, occorre applicare l'ulteriore diminuzione della metà ai sensi dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 in quanto Mellas Fatiha è stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato con provvedimento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Paola del 17 aprile 2016.

Tale disposizione normativa è appunto l'oggetto della questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare.

2. Per quanto già detto, la questione è certamente rilevante, in quanto senza la sua risoluzione non può essere definito il giudizio sull'istanza di liquidazione in esame.

Questo giudice, infatti, è chiamato a determinare il compenso spettante al CTU e, a tal fine, è tenuto ad applicare l'art. 130 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, riducendo della metà le spettanze del proprio ausiliario.

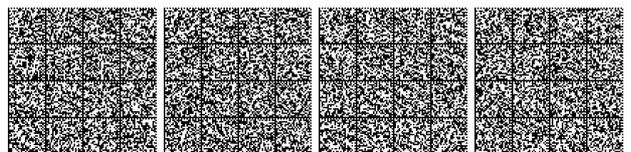
3. La questione, inoltre, appare non manifestamente infondata nei termini e le ragioni appresso indicate.

3.1. L'art. 130 decreto del Presidente della Repubblica 309/90 — rubricato «Compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato e del consulente tecnico di parte» ed inserito all'interno del titolo IV («Disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario») della Parte III («Patrocinio a spese dello Stato») del citato testo unico sulle spese di giustizia — recita: «Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti della metà».

Il quadro normativo sul quale si innesta la citata disposizione normativa, come l'omologo 106-bis valevole per il processo penale, è costituito dagli articoli 50 e 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 — collocati nel titolo VII («Ausiliari del magistrato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario») della Parte II («Voci di spese») del citato testo unico — nonché dal decreto ministeriale 30 maggio 2002.

In particolare, l'art. 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 prevede che l'entità degli onorari spettanti all'ausiliario del magistrato — nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario (come si riceve dalla collocazione all'interno del titolo VII) — è stabilita mediante tabelle approvate con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, mentre l'art. 54 dispone che «la misura degli onorari fissi, variabili e a tempo è adeguata ogni tre anni in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice

(1) Cfr. ordinanza del Tribunale di Paola dell'11.1.2019: «Il CTU, esaminati soltanto gli atti ed i documenti prodotti in udienza o depositati in cancelleria prima della scadenza del termine previsto dall'art. 183 c.p.c., compresa la documentazione sanitaria, dica: 1- quali siano state le conseguenze lesive del sinistro e se sussista nesso di compatibilità tra le stesse e le modalità del sinistro descritte nell'atto introduttivo; 2- se tali lesioni abbiano causato un periodo di invalidità temporanea, di che percentuale e di quale durata; 3- se tali lesioni abbiano causato postumi permanenti che costituiscano un danno biologico, tali cioè da incidere sulla complessiva validità psicofisica della vittima: in caso affermativo, quantifichi in termini percentuali tali postumi, assumendo a riferimento il barème edito dalla Società Italiana di Medicina Legale e delle Assicurazioni (SIMLA). Se i postumi derivano da sinistro stradale occorso in data successiva al 04.04.2001 il CTU si atterrà alla tabella emanata in attuazione della legge n. 57/2001 con decreto del Ministero della salute per la individuazione e la percentualizzazione delle menomazioni comprese tra i 1 e 9 punti di invalidità. Per le menomazioni di grado superiore al 9 % utilizzi invece il barème edito dalla SIMLA; 4- in caso di risposta affermativa al quesito n. 3, se i postumi permanenti possono essere eliminati in tutto od in parte precisando in che modo e con quale costo; 5- se vi siano stati accertamenti clinico-strumentali obiettivi ex art. 139 Cod. Ass a conferma delle lesioni eventualmente rilevate».



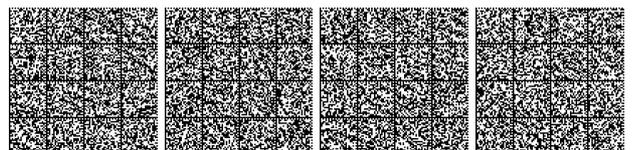
dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatesi nel triennio precedente, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze».

Sta di fatto che le tabelle cui fa riferimento il citato art. 50 sono state approvate con il decreto del Ministro della giustizia del 30 maggio 2002 («Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale»), ma da allora non sono state mai aggiornate, come invece richiesto dal successivo art. 54.

Su tale assetto è, poi, intervenuto l'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge n. 147 del 2013, che ha inserito l'art. 106-*bis* nel decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, prevedendo la riduzione di un terzo dei compensi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato, nominati in un processo penale in cui la parte sia ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

3.2. Ebbene il predetto art. 106-*bis* è già stato dichiarato incostituzionale — con le sentenze 192 del 2015 e 178 del 2017 della Consulta — «nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti» all'ausiliario del magistrato ed al CTP «sia operata in caso di applicazioni di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002» con riferimento all'art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa.

3.2.1. Più specificamente, con la prima delle citate sentenze, riferita all'ausiliario del magistrato nel processo penale, la Corte costituzionale ha ritenuto che la riduzione di un terzo dei compensi, previsto dall'art. 106-*bis* realizza «un significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi spettanti, tra gli altri, all'ausiliario del magistrato. L'intervento di riduzione è attuato con la legge di stabilità del 2014, ad opera di un legislatore che non poteva ignorare come si trattasse di compensi che, a norma dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, avrebbero dovuto essere periodicamente rivalutati. A fronte di una disposizione legislativa, appunto l'art. 54 ora citato, che impone l'aggiornamento della misura degli onorari dei soggetti in questione, ogni tre anni, in relazione alla variazione, accertata dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, tale adeguamento non risulta essere intervenuto da oltre un decennio (allo stato, l'ultimo risulta operato con il decreto ministeriale 30 maggio 2002). Sicché, dopo un decennio ed oltre di inerzia amministrativa, 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). La mancata attuazione, in sede amministrativa, del vincolo di adeguamento previsto dalla fonte primaria (analoghe inadempienze, in passato, furono stigmatizzate da questa Corte: sentenze n. 41 del 1996 e n. 88 del 1970; ordinanze n. 234 del 2001 e n. 69 del 1979) ben può trovare idonei rimedi in altra sede (sentenza n. 41 del 1996 e ordinanza n. 234 del 2001). Tuttavia, per il legislatore della legge di stabilità per il 2014, tale mancata attuazione 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. Non è, infatti, riconducibile ai pur ampi margini spettanti alla discrezionalità legislativa una scelta attuata senza una preliminare valutazione complessiva della materia, necessaria per compiere un ragionevole bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa e remunerazione, sia pure secondo i ricordati criteri di temperamento, degli incarichi in questione. In tale prospettiva, va considerato come si tratti, nella specie, di prestazioni tendenzialmente non ricusabili dall'interessato, il quale, in quanto pubblico ufficiale, è obbligato alla fedele e diligente esecuzione delle proprie competenze professionali (ed è, questo, un profilo che differenzia l'ausiliario del magistrato dagli altri soggetti indicati nell'art. 106-*bis* in esame). Si aggiunga, infine, che vanno adeguatamente apprezzate anche le ricadute «di sistema» di una disciplina che, 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 tartari massimi), e, per l'altro, comportare un allontanamento, dal circuito dei consulenti d'ufficio, dei soggetti dotati delle migliori professionalità. Risulta, in definitiva, manifestamente irragionevole un intervento di riduzione della spesa erariale in materia di giustizia — pur, come tale, sicuramente riferibile alla discrezionalità legislativa nel contesto della congiuntura economico finanziaria — adottato senza attenzione a che la riduzione operi su tariffe realmente congruenti con le stesse linee di fondo del d.P.R. n. 115 del 2002: dunque su tariffe, da un lato, proporzionate (sia pure per difetto, tenendo conto del connotato pubblicistico) a quelle libero-professionali (che per parte loro, nell'ambito di una riforma complessiva dei criteri di liquidazione, sono state aggiornate) e, dall'altro, preservate nella loro elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita».



3.2.2. Sulla medesima scia si è posta la sentenza della Corte costituzionale 178 del 2017, che, attraverso il distillato dei principi della precedente 192/2015, è giunta al medesimo risultato di ineostituzionalità dell'art. 106-*bis* nella parte relativa al consulente tecnico di parte, con riferimento all'art. 3 Cost (mentre altre, autonome e concorrente ragioni, che qui non rilevano, convergevano verso il medesimo esito rispetto all'ulteriore parametro rappresentato dall'art. 24 Cost), così affermando: «nella sentenza n. 192 del 2015, investita della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 106-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, con riferimento a un caso in cui veniva in rilievo l'entità dei compensi spettanti all'ausiliario del magistrato, questa Corte ha accertato l'irragionevolezza della disposizione, poiché il significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi si innestava su tariffe ormai già seriamente sproporzionate per difetto, in virtù di un adeguamento non più intervenuto da oltre un decennio. Sicché il ricordato art. 106-*bis* è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non escludeva che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato fosse operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non aggiornate a norma dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002. Tale dichiarazione d'illegittimità costituzionale, peraltro, non ha censurato direttamente l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica insito nella riduzione di un terzo dei compensi. Ha invece evidenziato la sua irragionevolezza, nella misura in cui la riduzione interviene su tabelle ormai non più aggiornate da lungo tempo e i cui valori di partenza — rispetto alle comuni tariffe professionali — già scontano la diminuzione derivante dalla natura pubblicistica della prestazione richiesta all'ausiliario del magistrato. Il che equivale a riconoscere che tale riduzione tornerebbe ad applicarsi se le tariffe venissero aggiornate a norma del ricordato art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002».

Dunque, secondo la sentenza 178 del 2017, «irragionevolezza» dell'art. 106-*bis* — tale da determinarne il contrasto con l'art. 3 Cost come già riconosciuta dalla precedente 192/2015, sta nel «significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi [...] su tariffe ormai già seriamente sproporzionate per difetto, in virtù di un adeguamento non più intervenuto da oltre un decennio», mentre a tal fine non sono decisivi lo svolgimento di prestazioni tendenzialmente non ricusabili da parte dell'ausiliario del magistrato e la sua qualifica di pubblico ufficiale benché esplicitamente considerati nell'apparato argomentativo della sentenza n. 192/2015.

3.3. Ebbene, la medesima ratio *decidendi* — come correttamente distillata dalla sentenza 178/2017 («l'irragionevolezza della disposizione, poiché il significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi si innestava su tariffe ormai già seriamente sproporzionate per difetto, in virtù di un adeguamento non più intervenuto da oltre un decennio») — dovrebbe condurre, ad avviso di questo giudice, alla pronuncia di incostituzionalità dell'art. 130 negli stessi termini, ossia nella parte in cui non esclude che la diminuzione della metà 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 d.P.R. n. 115 del 2002.

Invero, anche l'art. 130, dedicato, tra gli altri, all'ausiliario del magistrato nel processo civile, si innesta sui medesimi articoli 50 e 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2012, prevedendo la riduzione della metà — quindi un riduzione anche maggiore di quella di un terzo stabilita dall'art. 106-*bis* per il processo penale — dei compensi previsti dalle tabelle ministeriali che avrebbero dovuto essere aggiornate ogni tre anni.

Tuttavia, le tabelle vigenti sono ancora quelle previste dal decreto ministeriale 30 maggio 2002. Anzi, se la sentenza della Corte costituzionale n. 192/2015 lamentava un ritardo decennale nell'aggiornamento delle tabelle, oggi prendiamo atto che il ritardo ha raggiunto e superato i quindici anni.

Pertanto, «il significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi» — previsto, per il settore civile, dall'art. 130, addirittura nella misura della metà — «si innesta su tariffe ormai già seriamente sproporzionate per difetto, in virtù di un adeguamento non più intervenuto» da oltre tre lustri.

Vale, quindi, certamente anche per il settore civile e l'art. 130 quanto già osservato dalla Corte costituzionale per il settore penale e l'art. 106-*bis* c.p.c., ossia che «vanno adeguatamente apprezzate anche le ricadute “di sistema” di una disciplina che, 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».

L'irragionevolezza — sotto il profilo dell'art. 3 Cost — della riduzione dell'art. 130 nel quadro del combinato disposto degli articoli 50 e 54 è, quindi, la stessa, se non più accentuata (perché maggiore è la riduzione imposta e maggiore il ritardo di aggiornamento), di quella dell'art. 106-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2012.

Due precisazioni sono ancora opportune.

Il fatto che tale irragionevolezza, imperniata sul mancato adeguamento triennale previsto dall'art. 54, è stata già riconosciuta con riferimento all'art. 106-*bis* per il settore penale non significa introdurre indebiti parallelismi tra ambiti differenti e, quindi, intaccare l'indiscussa discrezionalità del legislatore nel compiere, in linea di principio, scelte



diverse nei diversi modelli processuali: il legislatore — come affermato dalla Corte costituzionale anche in relazione all'art. 130 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (*cf.*: ordinanze nn. 350/2005, 201/2006, 270/2012, 122/2016) — può certamente modulare diversamente il compenso dell'ausiliario del magistrato nel processo civile e nel processo penale, tuttavia né nell'uno né nell'altro può introdurre significative e drastiche riduzioni di compensi limitandosi a prescrivere un adeguamento di fatto mai realizzato nonostante il cospicuo tempo decorso.

Il secondo luogo, non costituisce apprezzabile elemento differenziale, ai fini dello scrutinio di costituzionalità, l'originario inserimento dell'art. 130 nel decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 a fronte della successiva introduzione dell'art. 106-*bis* con l'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge n. 147 del 2013 (c.d. finanziaria per il 2014).

La novella legislativa è un dato oggettivo, riportato fedelmente nella sentenza n. 192/2015, ma che non ne connota la ratio *decidendi*, come correttamente ripresa dalla successiva n. 178/2017 senza alcun esplicito riferimento al sopraggiungere nel testo unico dell'art. 106-*bis*.

Le norme, infatti, non sono date una volta per tutte ed irrigidite nella configurazione iniziale, ma vivono e si definiscono nel tempo attraverso le continue applicazioni che ricevono nei nuovi contesti (ordinamentali, ma anche economico-sociali) nei quali operano.

La delibazione di irragionevolezza di un disposto normativo rispetto all'art. 3 Cost. non è, pertanto, lo sguardo retrospettivo sulle scelte del legislatore storico, ancorate al momento di adozione della disciplina, ma è inevitabilmente proiettata sull'interpretazione della disposizione nel nuovo contesto nei quali si muove al tempo dell'applicazione prospettata dal giudice *a quo*, secondo i canoni del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ed oggi l'art. 130 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2012, se fosse applicato in assenza, dell'invocata pronuncia di incostituzionalità, dinnanzi al persistente ritardo di aggiornamento ministeriale del decreto ministeriale 30 maggio 2002 in violazione dell'art. 54 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2012, condurrebbe certamente alla liquidazione di un compenso finale massimo di euro 145,38 — nel caso in cui la prescritta riduzione della metà fosse applicata al limite estremo dell'art. 21 (euro 290,77) — che appare assolutamente inadeguato ai valori economici e sociali attuali dell'attività svolta, alla durata di espletamento dell'incarico (che spesso proseguono per mesi, come nella vicenda in esame (2)) ed alla stessa dignità della professione esercitata con l'espletamento della CTU, pur considerato l'interesse pubblico che conforma gli incarichi di ausilio al magistrato e la materia del patrocinio a spese dello Stato.

Tutto ciò senza neppure considerare l'ulteriore riduzione di un terzo nel caso di specie, per il ritardo, ai sensi dell'art. 52, secondo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

4. Infine, la pronuncia di incostituzionalità richiesta appare obbligata, perché non sono possibili interpretazioni dell'art. 130 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 conformi all'art. 3 Cost, così come non ve ne sono state per l'art. 106-*bis*, che presenta analogo tenore letterale e, per questo, è stato dichiarato incostituzionale per ben due volte (*cf.*: citate sentenze della Corte costituzionale nn. 192 del 2015 e 178 del 2017).

Si tratta, infatti, di disposizioni che, attraverso l'utilizzo dell'indicativo e di precise frazioni (la metà, un terzo), impongono la riduzione dei compensi in una data misura senza lasciare all'interprete alcun margine di discrezionalità.

Del resto, non sono noti provvedimenti di liquidazioni di compensi per CTU che hanno adottato differenti interpretazioni del citato art. 130, rendendolo compatibile con l'art. 3 Cost.

Deve essere, quindi, sollevata la questione di legittimità costituzionale sopra illustrata con le statuizioni conseguenziali precisate in positivo.

P.Q.M.

Il Tribunale di Paola, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, così provvede:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 130 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2012 nella - parte in cui non esclude che la diminuzione della metà degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 59 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002;

dispone la sospensione del procedimento di liquidazione dei compensi del CTU;

(2) Durata prevista di 129 giorni, dall'avvio delle operazioni in data 13.12.2019 al termine programmato per il deposito della relazione finale in data 20.4.2020 (*cf.*: verbale del 28.11.2019); durata effettiva dal 13.12.2019 al 18.10.2020 (deposito della relazione finale).



ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per le comunicazioni e gli adempimenti di rito (comunicazione alle parti, al CTU, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati).

Paola, 2 novembre 2020

Il giudice: SCORTECCI

21C00243

N. 172

*Ordinanza del 1° giugno 2021 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sul ricorso proposto da ENPA - Ente Nazionale Protezione Animali e altri c/ Regione Liguria e altri*

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Liguria - Divieto per tre anni dell'esercizio dell'attività venatoria nei boschi percorsi da incendi, qualora la superficie bruciata sia superiore a un ettaro - Previsione che tali boschi siano opportunamente tabellati.

- Legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), art. 46, comma 5, inserito dall'art. 1 della legge regionale 7 ottobre 2008, n. 35 ("Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 53 del 2020, proposto da Ente nazionale protezione animali E.N.P.A Onlus, Lega italiana protezione degli uccelli - Lipu Birdlife Italia Ody, Associazione italiana world wide fund for nature (Wwt) Onlus Ong, Lav Lega antivivisezione onlus ente morale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Valentina Stefutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Contro Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Leonardo Castagnoli e Andrea Bozzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura regionale a Genova, via Fieschi, n. 15;

Nei confronti Eps ente produttori selvaggina non costituito in giudizio;

E con l'intervento di *ad opponendum*:

Federazione della Regione Liguria, A.N.U.U. - Associazione dei migratoristi italiani per la Conservazione dell'ambiente naturale - sede regionale della Lig, Arcicaccia Liguria, Associazione nazionale libera caccia - A.N.L.C. sede regionale della Liguria, Unione nazionale enalcaccia pesca e tiro Liguria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Balletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e con domicilio eletto presso il suo studio a Genova, via Corsica, n. 2;

Per l'annullamento della nota della Regione Liguria - settore fauna selvatica, caccia e vigilanza venatoria, del 23 dicembre 2019, prot. PG/2019/376978, avente a oggetto: «Legge regionale 7 ottobre 2008, n. 35 Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)», nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto;

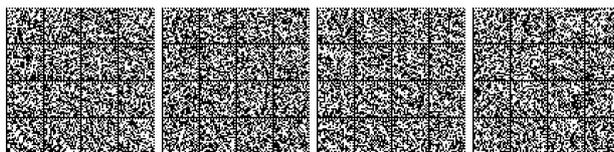
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Liguria;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2021 il dott. Alessandro Enrico Basilico;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e l'art. 23 della legge n. 87 del 1953;



Premesso e considerato che:

le ricorrenti, tutte individuate dal Ministero competente quali associazioni di protezione ambientale ai sensi degli articoli 13 e 18 della legge n. 349 del 1986, hanno impugnato dinanzi a questo Tribunale la circolare emessa il 23 dicembre 2019 (prot. n. 376978) dal dirigente del settore fauna selvatica, caccia e vigilanza venatoria del Dipartimento agricoltura, turismo, formazione e lavoro della Regione Liguria, con la quale questi ha fornito indicazioni alle autorità e ai soggetti preposti all'attività di vigilanza faunistico-venatoria relativamente alla soluzione dell'«antinomia riscontrata tra normativa regionale e normativa statale in materia di divieto di caccia in terreni boscati percorsi dal fuoco», evidenziando che «l'unica disposizione applicabile in territorio ligure è quella speciale contenuta nella legge regionale n. 35/2008»;

in particolare, nella circolare si afferma che, sebbene l'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000 (legge quadro in materia di incendi boschivi) stabilisca un divieto di caccia per dieci anni, «si ritiene che nel territorio ligure debba essere considerato vigente il divieto di caccia previsto dall'art. 46, comma 5, della legge regionale n. 4/1999, che dispone: “5. Nei boschi percorsi da incendi è vietato per tre anni l'esercizio dell'attività venatoria, qualora la superficie bruciata sia superiore ad ettari uno. Tali boschi devono essere opportunamente tabellati”», in quanto «in carenza di una pronuncia di illegittimità da parte della Corte costituzionale, la legge risulta a tutti gli effetti valida ed efficace»;

la stessa circolare ha aggiunto che «affinché si possa validamente contestare la violazione della norma di cui all'art. 46, comma 5, della legge regionale n. 4/1999, occorre che i soprassuoli percorsi dal fuoco, sui quali viene rilevato il comportamento illecito, risultino preventivamente perimetrati e censiti nell'apposito catasto comunale di cui all'art. 10, comma 1 della legge 21 novembre 2000, n. 353, nonché opportunamente tabellati».

le ricorrenti hanno chiesto a questo Tribunale amministrativo regionale l'annullamento della circolare, previa sospensione dell'esecutività, e hanno eccepito, in via pregiudiziale, l'incostituzionalità dell'art. 46, comma 5, della legge regionale n. 4 del 1999 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione;

si è costituita in giudizio la Regione, resistendo al ricorso;

sono intervenute nel processo le associazioni venatorie elencate in epigrafe, chiedendo anch'esse il rigetto dell'impugnativa;

con ordinanza n. 156 del 2020, la domanda cautelare è stata respinta, in quanto si è ritenuto insussistente il presupposto del «*periculum in mora*»;

nel prosieguo del giudizio, le parti hanno presentato ulteriori scritti difensivi, approfondendo le rispettive tesi; all'udienza del 14 aprile 2021, la causa è stata trattenuta in decisione;

il collegio è chiamato innanzitutto a valutare la sussistenza dei presupposti processuali e delle condizioni dell'azione, la cui verifica è strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità eccepita dalle ricorrenti;

in via pregiudiziale, le associazioni venatorie intervenienti eccepiscono l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse ad agire, in quanto si è conclusa la stagione di caccia 2020/2021;

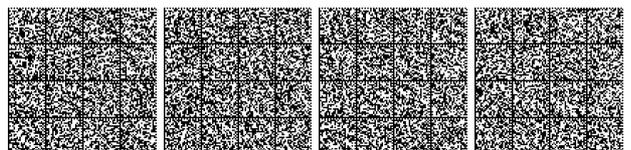
l'eccezione è infondata, perché la circolare non riguarda una singola stagione di caccia, ma è volta a indirizzare l'attività di vigilanza faunistico-venatoria in generale e senza limiti di tempo e, considerato che essa non è stata ritirata dall'amministrazione, le ricorrenti conservano interesse a ottenerne l'annullamento;

ancora, in via pregiudiziale, le associazioni venatorie intervenienti eccepiscono il difetto d'interesse ad agire, in quanto l'individuazione del territorio agro-silvo-pastorale nel quale è consentita la caccia è rimessa al piano faunistico-venatorio;

l'eccezione è infondata, perché le ricorrenti non si dolgono dell'inclusione di un determinato terreno tra quelli nei quali è consentita la caccia, ma lamentano il fatto che, per effetto della circolare impugnata, l'attività di vigilanza faunistico-venatoria sia indirizzata in modo da escludere i controlli sui terreni percorsi da incendi da oltre tre anni e che comunque non siano preventivamente perimetrati e censiti nell'apposito catasto comunale, nonché opportunamente tabellati, a prescindere dal modo con cui tali terreni vengono considerati nel Piano faunistico-venatorio;

infine, in via pregiudiziale, tanto la Regione, quanto le associazioni venatorie intervenienti eccepiscono l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse ad agire, in quanto l'atto impugnato sarebbe privo di effetti lesivi immediati e diretti, trattandosi di una circolare interpretativa;

a questo proposito, si deve osservare, in linea di principio, che non si può escludere che le circolari possano essere impuginate davanti al giudice amministrativo, considerato che l'art. 113 della costituzione stabilisce che la tutela giurisdizionale contro gli atti dell'amministrazione «è sempre ammessa» e «non può essere esclusa o limitata [...] per determinate categorie di atti» (in questo senso, si v. anche Tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, sez. II, sentenza n. 7395 del 2012);



il problema dell'ammissibilità dell'impugnazione delle circolari non attiene quindi alla natura dell'atto in sé, quanto alla verifica della lesione che può derivarne, da apprezzare alla luce della funzione e del contenuto in concreto (in questi termini, si v. anche Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 1458 del 2016);

infatti, secondo un'autorevole dottrina e una giurisprudenza consolidata, con il termine «circolare» non s'intende un tipo di atto, quanto piuttosto il mezzo con cui vengono comunicati atti dai contenuti più eterogenei: tra questi, si distinguono così le circolari «interpretative», con cui «gli organi di vertice dell'amministrazione intendono perseguire un'applicazione uniforme del diritto», le quali, ove facciano riferimento a fattispecie concrete, possono «ledere direttamente situazioni soggettive», manifestando quindi caratteri propri del provvedimento amministrativo (in questi termini, si v. ancora Tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, sez. II, sentenza n. 7395 del 2012);

quella impugnata nel presente giudizio è una circolare «interpretativa», in quanto con essa l'Amministrazione regionale intende perseguire un'applicazione uniforme della normativa in materia di divieto di caccia in terreni boscati percorsi dal fuoco, indirizzando su questa base l'attività di vigilanza faunistico-venatoria;

sebbene l'orientamento tradizionale ritenga che le circolari «interpretative» siano prive di effetti vincolanti — in quanto il singolo funzionario può discostarsene e, comunque, esse ben possono essere disattese dal giudice (tra le tante, si v. Cons. St., sez. IV, sentenza n. 367 del 2019) — si deve considerare che queste, quando provengono da organi dotati di specifiche competenze in un dato ambito, hanno comunque l'effetto di orientare l'attività amministrativa in quel settore, effetto che non è di mero fatto, bensì propriamente giuridico, in quanto correlato all'obiettivo e alla funzione stessa della circolare, ossia fornire indirizzi agli uffici per un'uniforme applicazione della legge; d'altronde, proprio in ragione della considerazione che una circolare, ancorché interpretativa, produce tali effetti, in giurisprudenza se ne ammette l'impugnazione, sia pure unitamente all'atto esecutivo che cagiona una lesione al singolo, giungendo anche a ritenere che il relativo gravame comporti una modifica della competenza a conoscere dell'intera controversia (sul punto, si v. Cons. St., Ad. Plen., sentenza n. 19 del 2011, nonché, più di recente, Tribunale amministrativo regionale Campania, Napoli, sentenza n. 3036 del 2020 e Tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, sez. I, sentt. n. 50 del 2019);

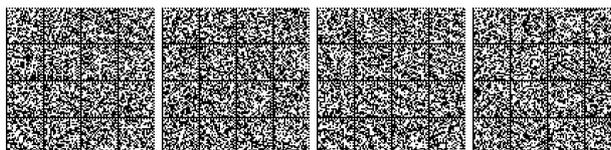
inoltre, le circolari «interpretative» spiegano una particolare efficacia rispetto all'attività di vigilanza preordinata all'adozione di sanzioni amministrative, perché si ritiene che il singolo che vi si conforma possa invocare la propria buona fede e rimanere esente da sanzione per carenza dell'elemento soggettivo (sul punto si v., tra le tante, Cass. civ., sez. trib., sentenza n. 18618 del 2019);

se dunque le circolari «interpretative» sono prive di efficacia lesiva per i singoli, la circostanza che queste producano comunque l'effetto di orientare l'attività amministrativa conduce a ritenere che possano ledere interessi diffusi (a tal proposito, si v. per esempio Tribunale amministrativo regionale Lazio sentenza n. 10273 del 2020, che ha ritenuto ammissibile l'impugnazione della circolare ministeriale relativa alla scelta dell'attività alternativa per gli studenti che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica da parte dell'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, in quanto gli interessi di cui questa è portatrice «si assumono incisi dall'atto ministeriale impugnato»);

occorre infatti considerare che la giurisprudenza è pervenuta a riconoscere all'interesse diffuso una dignità e una consistenza propria e distinta da quella dell'interesse legittimo del singolo, definendolo come «un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse di “tutti” in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso, ed il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri» (si v., di recente, Cons. St., Ad. Plen., sentenza n. 6 del 2020);

se dunque l'interesse diffuso è «sintesi e non sommatoria dell'interesse di tutti gli appartenenti alla collettività» (così, ancora, Cons. St., Ad. Plen., sentenza n. 6 del 2020), è logico ritenere che anche la relativa lesione possa manifestarsi in forme e modalità differenti dalla semplice somma di singole lesioni a interessi individuali;

con particolare riferimento, alla tutela dell'ambiente, è ormai consolidato in giurisprudenza l'orientamento secondo cui, alla luce del principio di precauzione che ispira la normativa di questa materia, va seguito un approccio necessariamente «non restrittivo» nell'individuazione della lesione che potrebbe astrattamente fondare l'interesse all'impugnazione, dato che «pretendere la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute, ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, costituirebbe una *probatio diabolica*, tale da incidere sul diritto costituzionale di tutela in giudizio delle posizioni giuridiche soggettive» (tra le più recenti, si v.: Cons. St., sez. IV, sentenza n. 6862 del 2020; Tribunale amministrativo regionale Campania, Napoli, sentenza n. 1790 del 2021; Tribunale amministrativo regionale Campania, Salerno, sentenza n. 1147 del 2020), pertanto la «soglia di tutela giurisdizionale, nella relativa declinazione di salvaguardia dei valori ambientali, deve intendersi anticipata al livello di oggettiva presunzione di lesione» (in questi termini, si v. Tribunale amministrativo regionale Puglia, Lecce, sentenza n. 1191 del 2020);



inoltre, con riguardo alle associazioni portatrici dell'interesse diffuso alla salvaguardia dell'ambiente, la cui legittimazione trova fondamento normativo negli articoli 13 e 18 della legge n. 349 del 1986, l'interesse ad agire «deve essere ritenuto certamente sussistente nel caso in cui si eccipisca in via diretta la lesione del bene ambiente» (così, tra le tante, Tribunale amministrativo regionale Lombardia, Milano, sentenza n. 2500 del 2019) e, stante il già richiamato principio di precauzione, ben può essere ritenuto sussistente in forza di un ragionamento presuntivo, ossia nei casi in cui, secondo massime d'esperienza, il verificarsi di un pregiudizio all'ambiente sia «più probabile che non»;

nel caso di specie, la circolare impugnata è espressione dell'esercizio della funzione di coordinamento delle funzioni di vigilanza e controllo sull'attività venatoria attribuita alla Regione dall'art. 48 della legge regionale n. 29 del 1994, pertanto, in base alla massima d'esperienza secondo cui la grande maggioranza dei funzionari pubblici è solita conformarsi alle circolari volte a coordinarne l'azione, è presumibile che questa effettivamente orienti il comportamento degli addetti alla vigilanza, così riducendo considerevolmente — se non eliminando — i controlli sulla caccia nei boschi percorsi da incendi da più di tre anni, con superficie bruciata inferiore a un ettaro e non opportunamente tabellati (senza contare che, nel caso in cui la sanzione venisse emessa, consentirà al trasgressore d'invocare utilmente la propria «buona fede» in sede d'impugnazione), con l'effetto finale e complessivo di ridurre la tutela del bene ambiente;

sotto altro profilo, l'annullamento dell'atto impugnato risponde all'esigenza di assicurare una tutela «piena ed effettiva» (art. 1 cod. proc. amm.) all'interesse diffuso alla protezione dell'ambiente anche mediante sollecitazione del sindacato di costituzionalità sulla legge regionale interpretata dalla circolare, che, diversamente, risulterebbe difficilmente promuovibile: se infatti si considera che, in ossequio alla circolare e fino a un suo eventuale annullamento, è presumibile che gli agenti di vigilanza si astengano dall'irrogare sanzioni nel caso di attività venatoria nei boschi percorsi da incendi da più di tre anni, si comprende come sia improbabile l'instaurazione di eventuali ulteriori giudizi, aventi a oggetto l'applicazione della circolare stessa, nei quali la questione medesima possa essere rilevante (sull'interesse ad agire per sollecitare il sindacato di costituzionalità quanto questo rappresenti «l'unico spiraglio di tutela» della posizione soggettiva si v. Cons. St., sez. IV, sentenza n. 753 del 2014, la quale ha ritenuto rilevante la questione di costituzionalità di una norma per come interpretata dalla circolare impugnata nel relativo giudizio);

sussiste quindi l'interesse delle associazioni ricorrenti a ottenere l'annullamento della circolare e del correlato effetto d'indirizzo, al fine di estendere l'attività di vigilanza anche ai boschi percorsi da incendi da più di tre anni e senza le ulteriori condizioni previste dalla normativa regionale per l'applicazione del divieto;

rispetto alla domanda di annullamento così configurata, la questione di costituzionalità è rilevante;

la «norma oggetto» della questione, ossia l'art. 46, comma 5, della legge regionale n. 4 del 1999 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della legge regionale n. 35 del 2008, stabilisce che: «nei boschi percorsi da incendi è vietato per tre anni l'esercizio dell'attività venatoria, qualora la superficie bruciata sia superiore ad ettari uno. Tali boschi devono essere opportunamente tabellati»;

nell'affermare che in Liguria deve ritenersi vigente unicamente questo divieto, invece di quello più stringente disposto dalla normativa statale, la circolare indirizza l'azione degli organi di vigilanza applicando coerentemente la legge regionale, la quale è effettivamente in vigore fino a che la Corte ne dichiari l'incostituzionalità;

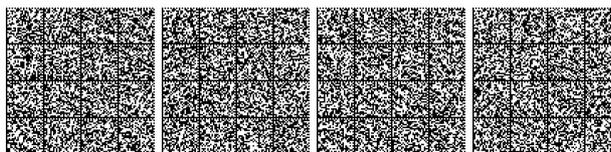
pertanto, questo giudice non può decidere sull'illegittimità dell'atto impugnato senza che sia prima risolto il dubbio di costituzionalità della norma regionale su cui esso si fonda e di cui rappresenta la coerente attuazione;

la questione di costituzionalità della legge regionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, è anche non manifestamente infondata;

il parametro richiamato riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con la conseguenza che spetta al legislatore nazionale stabilire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela;

nel caso di specie, l'art. 10, comma 1, della legge statale n. 353 del 2000 prevede che la caccia sia vietata per dieci anni nelle zone boscate i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco, senza porre condizioni connesse alla dimensione della superficie bruciata o al fatto che il bosco sia o meno tabellato;

questa prescrizione è stata ritenuta una misura minima e uniforme di tutela della fauna, non derogabile dai legislatori regionali, dalla Corte costituzionale che, su tale base, con la sentenza n. 303 del 2013 ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Campania n. 26 del 2012, che stabiliva un divieto di caccia di dodici mesi



nelle zone colpite da incendi, argomentando che «la normativa statale, nella prospettiva di consentire la ricostituzione dell'area boschiva incendiata, prevede, dunque, un periodo di inibizione della caccia più ampio rispetto a quello stabilito in modo generale e indistinto dalla norma regionale censurata, la quale si risolve, perciò, in una riduzione della soglia minima di tutela»;

come in quel caso, così anche in quello specie vi è un contrasto tra la legge statale e la legge regionale, la quale riduce la soglia minima di tutela e appare costituzionalmente illegittima sotto due profili: innanzitutto, perché vieta di cacciare nelle zone boschive danneggiate, in tutto o in parte, da incendio per tre anni, anziché per dieci anni successivi; inoltre, perché, ai fini dell'applicazione del divieto, pone condizioni ulteriori non previste dalla normativa statale, ossia che la superficie bruciata sia superiore a un ettaro e che i boschi siano tabellati;

considerato il dato testuale della «norma oggetto», il cui tenore è inequivoco, non è possibile interpretarla in conformità al parametro costituzionale, né risolvere in altro modo l'antinomia, se non rimettendo la questione alla Corte costituzionale;

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (sezione seconda), interlocutoriamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, della l.r. Liguria n. 4 del 1999, come aggiunto dalla l.r. Liguria n. 35 del 2008, in relazione all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione;

Sospende il giudizio e ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente della Giunta regionale della Liguria, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Liguria;

Così deciso in Genova nella Camera di consiglio del giorno 14 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Paolo Peruggia, consigliere

Alessandro Enrico Basilico, referendario, estensore

Il Presidente: PUPILELLA

L'estensore: BASILICO

21C00244

N. 173

Ordinanza del 2 luglio 2021 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Chiaranti Renato e Stefanini Ersilia contro Comune di Terni ed altri

Ambiente - Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Umbria - Strumenti per l'attuazione del Piano Regolatore Generale (PRG) - Adozione e approvazione del piano attuativo - Previsione che il Comune esprime parere, ai fini dell'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio.

– Legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), art. 29 [recte: art. 24], comma 9.



IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente sentenza sui seguenti ricorsi in appello:

1) numero di registro generale 4825 del 2017, proposto dai signori Renato Chiaranti ed Ersilia Stefanini, rappresentati e difesi dall'avvocato Umberto Segarelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via G.B. Morgagni, 2/A,

contro:

il Comune di Terni, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Genari, domiciliato presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e la Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12,

nei confronti:

dell'Impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo Augusto e Stefano, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Ranalli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Panama n. 86;

dell'Albergo Lido S.r.l., non costituito in giudizio;

2) numero di registro generale 4828 del 2017, proposto dai signori Renato Chiaranti ed Ersilia Stefanini, rappresentati e difesi dall'avvocato Umberto Segarelli, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via G.B. Morgagni, 2/A,

contro:

il Comune di Terni, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Genari, con domicilio eletto presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13,

nei confronti:

dell'Albergo Lido S.r.l. e della Regione Umbria non costituiti in giudizio;

dell'Impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo Augusto e Stefano, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Ranalli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Ranalli in Roma, via Panama n. 86,

per la riforma:

quanto al ricorso n. 4828 del 2017: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (Sezione prima) n. 751/2016, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 4825 del 2017: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (Sezione prima) n. 750/2016, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Terni, della Impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo Augusto e Stefano, del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, della Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria;

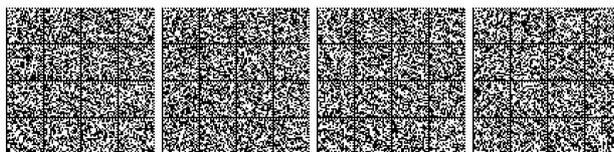
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2021, il consigliere Giuseppe Rotondo, nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con atto di appello R.G. n. 4825/2017, i signori Renato Chiaranti ed Ersilia Stefanini propongono appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria n. 750/2016, assunta nella camera di consiglio del 12 ottobre 2016, pubblicata il 6 dicembre 2016, di cui chiedono l'annullamento o la riforma e, in accoglimento del gravame, l'annullamento: del «Piano attuativo di iniziativa privata per la trasformazione urbanistica del complesso edilizio *ex* "Hotel Lido" a Piediluco (ditta Impresa Ponteggia S.n.c.)» adottato con delibera di G.C. n. 170 del 7 mag-



gio 2014, approvato con delibera della G.C. n. 93 del 1° aprile 2015, della quale i ricorrenti assumono di avere avuto conoscenza a seguito della pubblicazione nel B.U.R. n. 28 (Serie Avvisi e Concorsi) del 14 ottobre 2015; del parere di compatibilità paesaggistica, accordato dall'indicata Soprintendenza con nota 23 luglio 2014, prot. n. 14325; del parere di non assoggettabilità alla procedura di valutazione di incidenza, di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120, accordato della Regione Umbria con nota prot. n. 160542 del 13 novembre 2014; del parere di compatibilità idrogeologica, idraulica e sismica (art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001), espresso dalla Giunta comunale con la impugnata delibera 7 maggio 2014, n. 170 (di adozione del P.A.) nonché del parere 11 aprile 2014 dalla Commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio.

2. Con il ricorso di prima istanza (N.R.G. n. 824/2015), gli odierni appellanti — sul presupposto di essere proprietari ognuno di un appartamento costituente parte di un edificio in Piediluco, una parete perimetrale del quale è in aderenza a quella dell'edificio (Albergo Lido) della Impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo, Augusto e Stefano (società controinteressata) — avevano impugnato i medesimi atti, lamentando l'illegittimità degli atti di assenso edilizio, inclusi quelli presupposti di pianificazione generale e attuativa.

2.1. Il ricorso veniva affidato a otto motivi di gravame sussumibili nella violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere. I ricorrenti deducevano violazioni di carattere sia formale e procedimentale che sostanziale.

2.2. In particolare, quanto ai vizi di carattere procedimentale, essi deducevano: omessa comunicazione di avvio del procedimento di approvazione del piano attuativo; assenza del parere regionale in materia sismica; incompetenza della Commissione comunale per la qualità architettonica e del paesaggio a rendere tale parere; incompetenza della Giunta ad approvare il piano attuativo, in luogo del Consiglio comunale; difetto di motivazione dei pareri della medesima Commissione e della Soprintendenza; approvazione del piano regolatore comunale generale del Comune di Terni in difetto di V.A.S.; quanto ai vizi sostanziali: che il piano regolatore consentirebbe ristrutturazioni di tipo conservativo e non anche a carattere demolitorio come quella in contestazione; omessa valutazione preventiva per stabilire la necessità, o meno, di compiere l'*iter* di V.A.S.; omessa valutazione di incidenza degli interventi in contestazione; ricostruzione dell'edificio in contestazione con sagoma differente rispetto a quella originaria; errata classificazione dei lavori in questione come di «ristrutturazione edilizia» laddove si consentirebbe, invece, una nuova costruzione; illegittimo aumento di cubatura o superficie utile coperta; illegittimità dei condoni riguardanti l'edificio in contestazione.

2.3. Si costituivano in giudizio il Comune di Terni e il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo — Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici dell'Umbria per resistere al ricorso.

3. Il Tribunale amministrativo regionale respingeva il ricorso e condannava i ricorrenti alle spese del giudizio.

4. Il giudice di prime cure osservava che:

4.a) sulla mancata comunicazione di avvio del procedimento, trova applicazione l'art. 13 della legge n. 241 del 1990 nonché la legge regionale n. 11 del 2005;

4.b) sulla competenza della Commissione comunale per la qualità architettonica e del paesaggio a rendere il parere sismico, trova applicazione l'art. 24, comma 9, della citata legge regionale n. 11 del 2005;

4.c) sulla competenza della Giunta comunale in ordine al piano attuativo, la normativa nazionale introdotta dal c.d. decreto sviluppo (d.l. n. 70 del 2011), acconsente a che la Giunta possa deliberarne l'approvazione;

4.d) le valutazioni contenute nel parere reso dalla Commissione comunale appaiono sufficientemente motivate *per relationem*;

4.e) la motivazione resa nel parere espresso dalla Soprintendenza belle arti e paesaggio dell'Umbria risulta essere stata ulteriormente esplicitata dalla medesima Soprintendenza in occasione del «Rapporto descrittivo dello sviluppo del procedimento»;

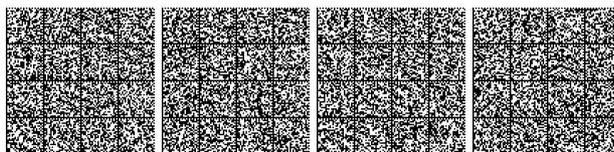
4.f) il vizio di difetto di V.A.S. è insuscettibile di inficiare la procedura in esame in quanto il P.R.G. non è oggetto di impugnativa e il piano attuativo non apporta ad esso varianti;

4.g) l'intervento edilizio (demolizione e ricostruzione dell'edificio) è riconducibile alla tipologia della ristrutturazione edilizia in quanto, pur comportando una leggera modifica di sagoma — mediante arretramento del suo volume, per rendere l'edificio maggiormente omogeneo all'aggregato urbano di riferimento rispetto alla sponda del lago e contribuire, così, ad una maggiore godibilità dell'ambiente circostante mantenendo sostanzialmente inalterato il quadro d'insieme — esso è rispettoso del volume e contempla, altresì, una altezza inferiore rispetto a quella originaria.

5. Gli originari ricorrenti appellano la sentenza n. 750/2016 per i seguenti motivi.

5.a. *Error in procedendo* — Violazione dell'art. 70 del c.p.a.

5.a.a. Il Tribunale amministrativo regionale ha ommesso di esaminare la richiesta di riunione formulata dai ricorrenti per iscritto, in seno alla memoria di replica 16 settembre 2016, e per aver ommesso la riunione del ricorso n. 849/2015 (ad oggetto: impugnazione dei condoni rilasciati dal Comune con riguardo a porzioni notevolmente rilevanti dell'edificio



«Hotel Lido» di Piediluco, quale la sopraelevazione di 3 piani dell'originario corpo, l'ampliamento mediante aggiunta di una salone pranzo in avanzamento verso il lago, l'avanzamento del corpo centrale verso la piazza Bonanni del Centro di Piediluco) a quello n. 824/2015; la decisione sulla legittimità o meno dei condoni era di rilievo in ordine alla decisione giudiziale direttamente inerente il P.A.

5.b. Motivo correlato ai motivi VI/A e VII del ricorso di primo grado. *Error in iudicando* — Incompetenza — Violazione e falsa applicazione di legge (l.r. n. 11/2005, artt. 17 e 18 e l.r. n. 1/2015, artt. 31 e 32; d.l. 13 maggio 2011, n. 70, art. 5, comma 13, lettera b) — Violazione e travisamento del P.R.G. — Violazione, mancata e falsa applicazione di legge (T.U. Edilizia decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, art. 3, comma 1, lettera d) [secondo e terzo periodo] in correlazione all'art. 1, comma 1, del medesimo T.U.) — Erronea e falsa applicazione di legge (l.r. n. 1/2004, art. 3, comma 1, lettera d) [come sostituita dall'art. 52, comma 2, l.r. 16 settembre 2011, n. 8]).

5.b.b. Il P.R.G. vigente prevede la conservazione delle connotazioni dei fabbricati esistenti.

Le N.T.A. [del P.P. del Centro storico di Piediluco] in particolare l'art. 10 (trascritto nella delibera di G.C. n. 93/2015) consentono sì ristrutturazioni, ma a carattere conservativo, atteso che le modifiche di sagoma sono ammesse per le sole coperture, e che l'art. 56, comma 2, delle N.T.A. del P.R.G. p.o. (del 2008) stabilisce, per le «zone a insediamenti residenziali storici» «Gli interventi in queste zone sono finalizzati alla salvaguardia delle caratteristiche storico-tipologiche degli edifici e dell'impianto urbano ...».

Il Tribunale amministrativo regionale, non si sarebbe curato di prendere in considerazione le disposizioni pianificatorie primarie, bensì ha sostenuto, in ritenuto contrasto rispetto alle richiamate prescrizioni di P.R.G., che le opzioni di radicale trasformazione per via di demolizione e nuova sostitutiva costruzione, introdotte e consentite dal Piano impugnato, sarebbero coerenti con le citate regole di pianificazione generale. L'affermata coerenza è ritenuta errata «là dove, invece, è stata sostituita una scelta di radicale trasformazione del contesto urbano e paesaggistico a una sovraordinata opzione conservativa. Il P.A. ha variato, rispetto al P.R.G., le scelte urbanistiche riguardanti il punto centrale del paese di Piediluco, variazione questa necessariamente di competenza consiliare per disposto di legge». È lo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, all'art. 3, comma 1, lettera d) [secondo e terzo periodo], in correlazione all'art. 1, comma 1, del medesimo T.U., a stabilire che, quanto ad immobili ricadenti in ambiti paesaggisticamente protetti e vincolati (come appunto il paese di Piediluco), non possono essere praticati interventi di innovazione edilizia consistenti in demolizioni e ricostruzioni innovative quanto a sagoma.

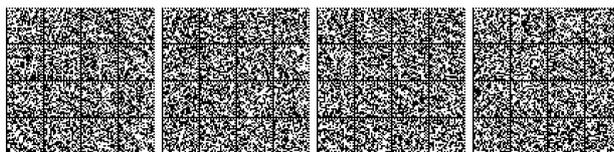
5.c. *Errores in procedendo ed in iudicando* — Travisamento — Violazione, mancata e falsa applicazione di legge (T.U. Edilizia decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, art. 3, comma 1, lettera d) [secondo e terzo periodo] in correlazione all'art. 1, comma 1, del medesimo T.U.) — Erronea e falsa applicazione di legge (l.r. n. 1/2004, art. 3, comma 1, lettera d) [come sostituita dall'art. 52, comma 2, l.r. 16 settembre 2011, n. 8]).

5.c.c. Il contesto paesaggistico in cui ricade l'intervento è protetto in virtù di specifico provvedimento ed *ex lege* (vincolo paesaggistico *ex* decreto ministeriale 5 gennaio 1976 e decreto legislativo n. 42/2004, art. 136, e sito di interesse comunitario *ex* decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997). Il Comune, nel consentire una demolizione integrale seguita da ristrutturazione con sagoma differente, e con il qualificare consimile intervento come di «ristrutturazione» (con ciò che ne consegue in tema di regole e quantità edificatorie) contrasta con le disposizioni di legge.

Dal confronto e dalla disamina delle tavole, di P.A., n. 2 «elaborato stato di fatto» e n. 3 «elaborato di progetto» emergerebbe l'errore commesso dal Tribunale amministrativo regionale, la fallacità del *decisum* in correlazione alle norme in rubrica, nonché il fatto che il piano attuativo stesso abilita a demolire e ricostruire con radicalmente difforme sagoma.

Gli atti ufficiali consentono di dire e ritenere che «sia stata rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente» e «non consentono, quindi, di dar spazio ad un'iniziativa edificatoria affrancandola — quanto a distanze dai confini, quanto ad arretramento dalle strade e piazze, quanto a *standards* da rispettare — dall'osservanza delle vigenti regole sull'uso del territorio e sui rapporti di vicinato mediante una qualificazione interdotta dalla legge». Le componenti grafico-progettuali del P.A. attesterebbero, infatti, il contrario, posto che per «sagoma» di un edificio è da intendersi la conformazione planovolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti. Nel caso di specie, il contorno e il perimetro dell'esistente e del progettato differirebbero marcatamente.

5.d. Doglianza correlata al motivo VI/C del ricorso di primo grado — *Errores in procedendo ed in iudicando* — Travisamento — Violazione e falsa applicazione di legge (decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, art. 3, comma 1, lettere d) [secondo e terzo periodo] ed e), in relazione al ed in combinato con il R.R. n. 9/3 novembre 2008, art. 25, comma 2 (ora, dall'art. 25, comma 2, della l.r. n. 1 del 2015; N.T.A. del P.R.G., art. 29, comma 3; art. 8 del decreto ministeriale n. 1444/1968; art. 3, comma 1, lettera d), del T.U. Edilizia); art. 66 del c.p.a.



5.d.d. Il piano attuativo prevede la realizzazione di un edificio che per le sue connotazioni, non può essere qualificabile come ristrutturazione, bensì come «nuova costruzione». In particolare:

l'arretramento del sostitutivo nuovo edificio, contemplato dal piano, dal ciglio (carrabile) di via Noceta misura da circa ml. 4,00 a ml. 2,00 (tale ultima esigua misura all'angolo con piazza Bonanni); l'arretramento rispetto a detta piazza misura da ml. 2,50 (all'altezza del menzionato angolo) a ml. 4,50 circa. Tanto, in violazione delle norme in rubrica che stabiliscono, quanto ad aree interne ai centri abitati, per strade di larghezza inferiore a ml. 7, l'arretramento di minimo 5,00 ml;

il Piano consente che l'edificio sostitutivo ascenda, al colmo, ad altezza maggiore rispetto alla vicinissima Chiesa romanica di S. Francesco;

sotto questo profilo, il Tribunale amministrativo regionale non avrebbe preso in esame gli indizi forniti dalla perizia di parte, né si sarebbe avvalso dell'ausilio di cui all'art. 66 del c.p.a. per il riscontro di quanto risultante dalla citata perizia di parte.

5.e. *Errores in iudicando* — Violazione e falsa applicazione di legge e dei principi generali (art. 117 della Costituzione — T.U. Edilizia, art. 89, comma 1; art. 4 l.r. n. 1/2004 ed artt. 24, comma 9, e 37, comma 3, della l.r. n. 11/2005) — Eccesso di potere — Incompetenza della Commissione per la qualità architettonica e del paesaggio.

5.e.e. La decisione risulterebbe errata al confronto con l'art. 24 della l.r. n. 11 del 2005, norma, quest'ultima, in base alla quale è stato respinto il motivo di ricorso proposto avverso la censura di incompetenza della Commissione comunale. Detta norma, con lo stabilire che il Comune in sede di adozione (quindi, per esso, uno degli organi politici dell'ente) «esprime parere ai fini dell'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001...», sentito il parere della Commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio», altro non avrebbe stabilito se non che anche l'ente pianificatore deve esprimersi riguardo alla tematica della compatibilità sismica del piano in avvio di *iter* di approvazione, ma, ciò, senza porre nel nulla (detto art. 24 della legge regionale) la regola di legge statale, che obbliga alla richiesta di parere all'ufficio regionale competente in materia sismica. E invero, se il disposto del comma 9 dell'art. 24 della l.r. n. 11/2005 fosse da intendere derogatorio rispetto all'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, la norma regionale in questione sarebbe viziata da incostituzionalità per violazione dell'art. 117 della Corte e ne dovrebbe essere valutata la sua rimessione alla Corte per l'esame di legittimità costituzionale.

5.f. *Errores in iudicando ed in procedendo* — Travisamento — Inadeguata motivazione della sentenza — Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e dei principi generali in materia di atti amministrativi.

5.f.f. La motivazione del parere è carente. Il Tribunale amministrativo regionale ha ritenuto sufficiente la motivazione *per relationem* ai verbali, tuttavia dai verbali non risulterebbe essere stato compiuto alcun raffronto tra i valori paesaggistici del contesto e l'opera edilizia *in fieri*; inoltre, nei detti verbali non risulterebbe espresso alcun giudizio di compatibilità fra il fabbricato realizzando *ex P.A.* ed il vincolo/valore paesaggistico dell'ambito di intervento, e men che meno risulta un giudizio motivato adeguatamente.

5.f.f.f. Anche la motivazione del parere favorevole reso dalla Soprintendenza beni architettonici e paesaggistici dell'Umbria, del 23 luglio 2014, n. 14325, reso «in conseguenza dell'aver visto “la relazione tecnica illustrativa dell'Amministrazione di cui in oggetto”», sarebbe illegittimo per apoditticità. Il Tribunale amministrativo regionale non ha, infatti, accolto la censura sulla scorta del soprintendentizio «Rapporto descrittivo dello sviluppo del procedimento». Tuttavia, tale scritto risulterebbe «1) acquisito al giudizio in data e forma ignota; 2) datato «Perugia, 4 novembre 2013»; 3) privo di numero di protocollo; 4) palesemente funzionale ad integrare il parere impugnato, ma *ex post* rispetto alla conclusione del procedimento di pianificazione attuativa, dato che nell'oggetto reca riferimento al «Ricorso al Tribunale amministrativo regionale con sospensiva avv. Chiaranti Renato e Stefanini Ersilia».

5.g. *Errores in procedendo ed in iudicando* — Travisamento, per erronea interpretazione del *petitum* — Violazione dell'art. 112 c.p.c., dell'art. 1 del c.p.a., e dei correlati principi generali.

5.g.g. Il Tribunale di primo grado avrebbe del tutto omesso di decidere in ordine al quarto motivo del ricorso introduttivo, relativo alla omessa V.A.S. ai fini dell'approvazione del piano attuativo che, per i piani inerenti siti di interesse comunitario (quale è il Lago di Piediluco), risulta necessaria ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6, commi 3 e 3-bis, ed art. 12.

5.h. *Errores in procedendo ed in iudicando* — Violazione e falsa applicazione di legge (art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997, segnatamente comma 7) — Travisamento, per erronea interpretazione del *petitum* — Violazione dell'art. 112 c.p.c., dell'art. 1 del c.p.a., e dei correlati principi generali.

5.h.h. Il giudice di primo grado non ha correttamente esaminato la censura dedotta col quinto motivo di ricorso, relativa alla omessa valutazione, non della V.A.S. bensì, della incidenza sul sito Piediluco, di interesse comunitario.



La Regione non avrebbe curato la verifica d'incidenza, né si sarebbe espressa motivatamente riguardo alle indicazioni in merito all'incidenza contenute negli elaborati del P.A.

6. Si sono costituiti in giudizio, per resistere all'appello, il Comune di Terni, il Ministero dei beni e delle attività culturali e l'Impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo Augusto e Stefano.

6.1. Il Comune, oltre a chiedere il rigetto dell'appello, ha eccepito l'inammissibilità del motivo col quale è stata introdotta in primo grado, e riproposta in appello, la censura relativa all'asserito difetto di competenza della Commissione comunale a rendere il parere sismico.

7. Con atto di appello R.G. n. 4828/2017, i signori Renato Chiaranti ed Ersilia Stefanini propongono appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria n. 751/2016, assunta nella camera di consiglio del 12 ottobre 2016, pubblicata il 6 dicembre 2016, di cui chiedono l'annullamento o riforma.

8. Con il ricorso di primo grado (R.G. n. 849/2015), integrato con motivi aggiunti proposti successivamente al deposito documentale dell'Amministrazione, gli odierni appellanti, premesso di essere proprietari ognuno di un appartamento costituente parte di un edificio in Piediluco (C.so Raniero Salvati, ove risiede la ricorrente sig.ra Stefanini) una parete perimetrale del quale è in aderenza a quella dell'edificio (Albergo Lido) della controinteressata, avevano chiesto l'annullamento della concessione edilizia in sanatoria 3 agosto 2011, prot. n. 113861, relativa a lavori di tamponatura al piano terra su due lati di un portico con infissi metallici e parapetto in muratura, ampliamento al piano primo lato sud, ampliamento in sopraelevazione degli interi piano quarto e piano quinto; della concessione edilizia in sanatoria 3 agosto 2011, prot. n. 113880, relativa a: realizzazione di un locale, ad uso sala ristorante, al piano primo dell'ala nord-ovest entrambe concernenti l'edificio già Albergo Ristorante Lido, in Terni, loc. Piediluco, piazza Bonanni n. 2, foglio catastale 170, particelle 116 e 117; e di tutti gli atti — preparatori, connessi, istruttori, consultivi — dei procedimenti che hanno portato al rilascio delle impugnate concessioni edilizie a sanatoria, segnatamente dei pareri della Commissione edilizia comunale integrata, espressi, rispettivamente, nelle sedute del 17 giugno 2003 e del 19 aprile 2007, nonché degli atti di nomina della suddetta Commissione.

9. Questi i motivi del gravame in prime cure.

9.1. Violazione erronea e falsa applicazione di legge, in relazione all'art. 146, commi 4 e 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 1, lettera s), del decreto legislativo n. 63 del 2008.

9.2. Violazione dell'art. 146, commi 6, 7 e 8, del decreto legislativo n. 42 del 2004, nel testo vigente pre-modifiche apportate dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157; violazione dell'art. 32, commi 1 e 4, della legge n. 47 del 1985, anche in reciproca relazione; nonché violazione del principio di tipicità ed eccesso di potere per lacune istruttorie.

9.3. Violazione erronea e falsa applicazione di legge, oltre che dei principi generali (art. 97 della Costituzione e legge n. 241/1990, art. 2; art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724); eccesso di potere per difetto o carenza di motivazione, carenze istruttorie, illegittimità dei presupposti.

9.4. Eccesso di potere sotto vari profili sintomatici, in relazione alla illegittimità degli atti presupposti alle concessioni edilizie in sanatoria.

9.5. In sintesi, i ricorrenti lamentavano il difetto del nulla osta di competenza della Soprintendenza; la mancata trasmissione dei pareri alla Soprintendenza per il controllo di legittimità; mancata esplicitazione delle ragioni per le quali l'intervento edilizio oggetto di condono possa ritenersi compatibile con il contesto paesistico circostante; omessa analisi di compatibilità dell'opera rispetto alla morfologia, *ante e post operam*, abusiva; apoditticità delle affermazioni.

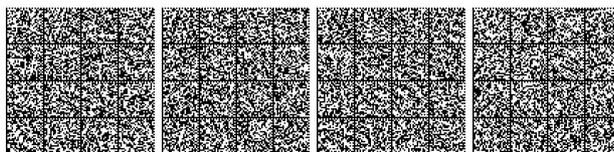
10. Il Tribunale amministrativo regionale respingeva il ricorso per le seguenti motivazioni.

10.1. L'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, come risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 1, lettera s), del decreto legislativo n. 63 del 2008, non può applicarsi al caso di specie, atteso che i condoni impugnati sono stati rispettivamente incardinati in data 30 settembre 1986 e 3 marzo 1995, e ricadono quindi *ratione temporis* nella disciplina normativa di cui alla legge n. 1497/1939 (Protezione delle bellezze naturali) ed alla legge della Regione Umbria n. 29/1984 (Norme urbanistiche ed ambientali modificative ed integrative delle leggi regionali 3 giugno 1975, n. 40, 9 maggio 1977, n. 20, 4 marzo 1980, n. 14, 18 marzo 1980, n. 19 e 2 maggio 1980, n. 37), che non prevedono affatto che la Soprintendenza si debba necessariamente esprimere con un parere a carattere obbligatorio e/o vincolante.

10.2. La Commissione edilizia ha specificatamente motivato il proprio giudizio sul rilievo del mancato pregiudizio delle vedute panoramiche oggetto di tutela.

10.3. È stata rappresentata alla Soprintendenza, in caso di eventuale esercizio del sindacato di legittimità di propria competenza, la possibilità di visionare la documentazione (ai fini del controllo di legittimità).

10.4. La mancata analisi della compatibilità dell'opera rispetto alla morfologia del contesto di riferimento, *ante e post operam*, sia dal punto di vista paesaggistico che ambientale, è circostanza insuscettibile di inficiare il condono



edilizio n. 113861/2011, tenuto conto delle positive valutazioni espresse al riguardo dalla Soprintendenza e dalla Commissione edilizia comunale integrata.

11. Nel gravarsi in appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale, gli appellanti deducono i seguenti motivi.

11.1. *Error in procedendo* — Violazione dell'art. 70 del c.p.a.

Il Tribunale amministrativo regionale ha omesso di esaminare la richiesta di riunione formulata dai ricorrenti per iscritto, in seno alla memoria di replica 16 novembre 2016, e per aver omesso la riunione del ricorso n. 849/2015 al ricorso n. 824/2015.

11.2. *Error in iudicando* — Violazione erronea e falsa applicazione di legge (art. 146, commi 4 e 5, decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 1, lettera s), del decreto legislativo n. 63 del 2008, in relazione alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 32, comma 1, nonché falsa ed errata applicazione della l.r. Umbria n. 29 del 1984).

Il Tribunale amministrativo regionale ha errato nel ritenere inapplicabile l'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004 nel testo modificato dal decreto legislativo n. 63 del 2008 in ragione della anteriorità delle date di «incardimento» dei due procedimenti di condono (1986 e 1995), e affermando l'applicabilità, nei casi di specie, della legge n. 1497/1939 e di quella della Regione Umbria n. 29/1984, e non del decreto legislativo n. 42 del 2004: l'autorità preposta alla tutela del vincolo avrebbe dovuto tenere conto della disciplina vigente al momento in cui era chiamata a valutare la domanda di sanatoria, in quanto oggetto del giudizio è l'attuale compatibilità dei manufatti realizzati abusivamente.

11.3. *Error in procedendo ed in iudicando* — Violazione erronea e falsa applicazione di legge (art. 146, commi 6, 7, 8, del decreto legislativo n. 42 del 2004, nel testo vigente pre-modifiche apportate dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, ed altresì dell'art. 32, commi 1 e 4, della legge n. 47 del 1985, anche in reciproca relazione; nonché violazione del principio di tipicità.

Il Tribunale amministrativo regionale ha errato nel non ritenere la necessità della partecipazione co-decisionale al procedimento della Soprintendenza statale, mediante invio degli atti alla medesima.

11.4. Falsa applicazione dei principi generali e delle norme di legge (art. 97 della Costituzione, art. 3 della legge n. 241/1990, art. 32 della legge n. 47/1985) — Carenze nella motivazione della sentenza.

L'affermazione del Tribunale amministrativo regionale secondo cui il «mancato pregiudizio delle vedute panoramiche oggetto di tutela» integra una motivazione adeguata, è in contrasto con l'esigenza di «mettere in chiaro le ragioni della compatibilità dell'opera, realizzata senza titolo e in difetto di autorizzazione paesaggistica, con i valori protetti».

11.5. *Error in iudicando* — Falsa applicazione dei principi generali e violazione di essi e delle norme di legge (art. 97 della Costituzione, art. 3 della legge n. 241/1990, art. 32 della legge n. 47/1985) — Illogicità della motivazione.

Non è in sintonia con la *ratio* delle norme in rubrica, l'affermazione del Tribunale amministrativo regionale secondo cui la segnalata possibilità di visionare gli atti, i progetti e le foto «concessa» dall'Associazione dei Comuni alla Soprintendenza non avrebbe privato il «parere» e la «sanatoria» di validità.

11.6. Falsa applicazione dei principi generali e violazione di essi e delle norme di legge (art. 97 della Costituzione, art. 3 della legge n. 241/1990, art. 32 della legge n. 47/1985) — Violazione del principio di tipicità degli atti e dei procedimenti amministrativi — Travisamento — Illogicità della motivazione.

Non vi sarebbe traccia delle «asserite, positive valutazioni della Soprintendenza».

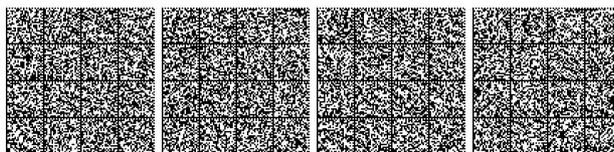
12. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Terni e l'Impresa Ponteggia S.n.c. di Ponteggia Massimo Augusto e Stefano.

12.1. Il Comune di Terni, oltre a chiedere il rigetto dell'appello, eccepisce l'inammissibilità del gravarne, già dedotta in primo grado, per non avere controparte «neppure allegato una circostanza attualmente e concretamente pregiudizievole per i propri interessi».

12.2. L'Ente locale reitera, altresì, l'eccezione di irricevibilità dei motivi aggiunti al ricorso di primo grado per tardività. I documenti, avverso i quali è stato proposto il ricorso per motivi aggiunti in primo grado, sono stati depositati in giudizio il 13 novembre 2015, data da cui decorre la loro piena conoscenza legale; la notifica dell'atto si è perfezionata per il richiedente con la sua consegna al servizio postale il 9 febbraio 2016, dunque, oltre il decorso del termine di sessanta giorni dal deposito dei documenti in giudizio.

13. Parte appellante ha controdedotto, puntualmente e in fatto, alle eccezioni di inammissibilità e irricevibilità dei gravami.

14. All'udienza del 13 maggio 2021, gli appelli sono stati trattenuti per la decisione.



DIRITTO

15. Preliminarmente, il Collegio dispone la riunione dei ricorsi in ragione della loro connessione soggettiva e oggettiva.

16. Con un primo motivo di appello (articolato in entrambi i gravami), è stata dedotta la violazione dell'art. 70 del c.p.a.

Il Tribunale amministrativo regionale, sostengono gli appellanti, avrebbe omesso di esaminare la richiesta di riunione dei ricorsi n. 824/2012 (deciso con la sentenza oggi all'esame dell'appello) e n. 849/2015 (recante ad oggetto i condoni edilizi inerenti il medesimo edificio).

17. Il motivo è infondato.

17.1. I ricorsi in questione sono stati decisi dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria con sentenze n. 750/2016 e n. 751/2016 nella medesima camera di consiglio del 12 ottobre 2016.

La circostanza attesta la trattazione congiunta dei due ricorsi, modalità questa che risponde alla medesima *ratio* sottesa alla «riunione».

17.2. Giova, comunque, ricordare che la riunione dei ricorsi è in facoltà e non in obbligo del giudice, che la può disporre, nella sussistenza della identità di *causa petendi* o *petitum*, laddove esigenze di concentrazione e sinteticità dei giudizi suggeriscano l'opportunità di una decisione *uno actu*, anche per scongiurare eventuali conflitti tra giudicati.

L'esercizio della facoltà, come la sua omissione, non è, pertanto, un motivo di invalidità della sentenza.

In ogni caso, la disposta riunione dei giudizi nel presente grado di appello rende in parte superata la questione.

18. Si può passare all'esame di merito degli appelli.

19. Per priorità logica, il Collegio ritiene di dover principiare dall'appello rubricato al R.G. n. 4828/2017.

20. Gli appellanti contestano la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria n. 751/2017 che ha respinto il ricorso proposto avverso le concessioni edilizie del 3 agosto 2011, prot. n. 113861 e prot. n. 113880.

20.1. I motivi di appello sono incentrati, principalmente e sostanzialmente, sulla dedotta violazione dell'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, meglio sul mancato coinvolgimento della Soprintendenza statale investita in via primaria e codecisionale del parere-autorizzazione funzionale alla tutela del paesaggio.

21. Il Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso sul presupposto che non troverebbe applicazione alla fattispecie (rilascio delle concessioni edilizie in sanatoria) la citata fonte normativa, nel testo modificato dal decreto legislativo n. 63 del 2008, in ragione della anteriorità delle date di «incardinamento» dei due procedimenti di condono (1986 e 1995).

22. Prima di esaminare nel merito i menzionati motivi, occorre, tuttavia, scrutinare le eccezioni di inammissibilità e irricevibilità formulate dal Comune di Terni.

22.1. Nell'ordine di trattazione, il Collegio ritiene di procedere dall'esame della eccezione di inammissibilità.

22.2. L'Amministrazione civica sostiene che gli appellanti non avrebbero comprovato la propria legittimazione ad agire, per avere gli stessi omesso di allegare un concreto pregiudizio derivante alla personale sfera patrimoniale, distinta dalla mera *vicinitas*, essa s'appalesa infondata. Il rilievo è stato formulato in primo grado e riproposto in appello.

23. Il Collegio osserva che la legittimazione ad agire costituisce una condizione dell'azione diretta all'ottenimento di una «qualsiasi» decisione di merito.

23.1. L'esistenza della condizione deve riscontrarsi «esclusivamente alla stregua della fattispecie giuridica prospettata dall'azione, prescindendo, quindi, dalla effettiva titolarità del rapporto dedotto in causa che si riferisce al merito della causa, investendo i concreti requisiti di accoglibilità della domanda e, perciò, la sua fondatezza» (Cons. Stato, Sez. VI, 27 luglio 2015, n. 3657).

23.2. Con riguardo specifico alle controversie relative all'impugnazione di un titolo edilizio, deve darsi atto di due orientamenti contrapposti (v. Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2019, n. 2025).

23.4. Il primo e tradizionale orientamento, tutt'ora seguito, è quello che ritiene la *vicinitas*, intesa quale stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato (*cf.* Cons. Stato, Sez. II, 30 settembre 2019, n. 6521), elemento sufficiente a radicare la legittimazione e l'interesse ad agire in giudizio, senza che sia necessario, da parte del ricorrente, fornire la prova di un pregiudizio concreto ed effettivo arrecato alla sua sfera giuridica dal provvedimento impugnato (Cons. Stato, Sez. II, 14 ottobre 2019, n. 6938; Sez. IV, 24 aprile 2019, n. 2645; Sez. VI, 10 settembre 2018, n. 5307; Cons. Stato, Sez. IV, 20 agosto 2018, n. 4969; *id.*, Sez. IV, 26 luglio 2018, n. 4583).

Una recente sentenza di questo Consiglio (Sez. VI, 29 marzo 2019, n. 2100) ha puntualizzato come «la giurisprudenza ha riconosciuto il criterio della *vicinitas* di per sé idoneo a legittimare l'impugnazione di singoli titoli edilizi (*cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2565), assorbendo in sé anche il profilo dell'interesse all'impugnazione, qualora ad impugnare sia il proprietario confinante (*cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 29 dicembre 2010, n. 9537). ... deve



aggiungersi che, nell'ambito degli abusi edilizi, la giurisprudenza ritiene il pregiudizio del confinante *in re ipsa*, dato che ogni edificazione abusiva incide sull'equilibrio urbanistico e sull'ordinato sviluppo del territorio (*cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2861; Cons. Stato, Sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3180)», così ribadendo e confermando l'orientamento tradizionale.

23.5. Il secondo e più recente orientamento, invece, ritiene necessario che il ricorrente fornisca la «prova concreta del *vulnus* specifico inferto dagli atti impugnati alla propria sfera giuridica, quali il deprezzamento del valore del bene o la concreta compromissione del diritto alla salute ed all'ambiente» (Cons. Stato, Sez. II, 1º giugno 2020, n. 3440; Sez. IV, 13 marzo 2019, n. 1656; Sez. IV, 22 giugno 2018, n. 3843; Sez. IV, 15 dicembre 2017, n. 5908; Sez. VI, 18 ottobre 2017, n. 4830).

23.6. Sotto quest'ultimo profilo, va dato atto che gli appellanti hanno lamentato in primo grado il pregiudizio ad essi derivante dalle superfetazioni condonate (tra cui, la sopraelevazione dell'Albergo Lido di un piano e di un ulteriore tornino scale e vano di accesso al piano di copertura; un locale uso ristorante) che «incombono sull'edificio del quale sono parte le unità residenziali dei ricorrenti». In particolare, essi hanno prospettato che «la sopraelevazione da un lato confina con lo stabile al civico n. 44/a, di C.so Raniero Salvati», e che le superfetazioni condonate «si interpongono tra gli affacci e terrazzi da/di detti appartamenti e le sponde del lago, restringendo il cono visuale goduto dalle dette unità abitative».

23.7. Tale circostanza non è stata contestata dalle controparti.

23.8. La fattispecie concreta all'esame del Collegio permette di prescindere dal prendere posizione per uno o per l'altro orientamento, in quanto è incontestato che l'abitazione degli appellanti è posta nelle vicinanze dell'area dove dovrebbe realizzarsi la assentita ristrutturazione (i cui lavori non sono ancora iniziati in attesa che venga definita l'intera controversia: vedi istanza di prelievo datata 20 luglio 2020, versata agli atti del fascicolo di appello n. 4825/2017) ed è parimenti comprovato che da essa scaturirà una compromissione della veduta panoramica.

23.9. La circostanza che la compromissione della fruizione del panorama — quale elemento di pregio del bene di cui gli appellati sono proprietari — potrebbe avvenire anche solo in misura minima, parziale o marginale non assume, invero, alcun rilievo per disconoscere la titolarità di un interesse da difendere in giudizio e, dunque, la stessa legittimazione ad agire, rilevando come unico valore la tutela del proprio bene, cui si correlano gli interessi giuridici di protezione che l'ordinamento riconosce a prescindere dalla consistenza materiale o economica dei medesimi.

23.10. Le considerazioni che precedono, in punto di fatto, fanno ragione anche sulla sussistenza, in capo agli appellanti, dell'interesse ad agire, compiutamente rappresentato dai ricorrenti in primo grado laddove è stato evidenziato come, dal rilascio dei titoli edilizi reputati illegittimi, sarebbe scaturita, in mancanza della proposizione dell'azione di annullamento, la preclusione della vista panoramica.

23.11. Va soggiunto, infine, che l'interesse ad agire neppure potrebbe essere revocato in dubbio dalla circostanza che le opere abusive, ritenute pregiudizievoli, fossero preesistenti al condono edilizio, così che la condizione dell'azione si sarebbe inverata in epoca precedente al rilascio dei titoli edilizi oggi avverati.

Lo stato di abusività delle opere, se permette, infatti, al confinante di sollecitare poteri di controllo e repressivi contemplati dalla legislazione di settore, non altrettanto consente di legittimarlo all'azione di annullamento in difetto di un titolo da impugnare. Ragion per cui, soltanto nel momento in cui l'amministrazione competente avrà adottato i provvedimenti del caso (demolitori, di sanatoria, di condono, etc. ...) insorgerà l'interesse ad agire in capo ai rispettivi soggetti lesi.

24. Si può passare, ora, all'esame di merito dell'appello n. 4828/2017.

25. L'appello è infondato.

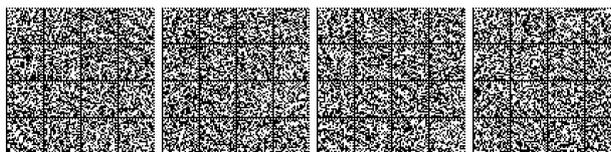
26. La sua infondatezza consente di prescindere dall'esame della eccezione di irricevibilità dei motivi aggiunti al ricorso di primo grado, formulata dal Comune di Terni nella memoria di costituzione.

27. Con un primo ordine di motivi, gli appellanti hanno dedotto violazione dell'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, per il mancato coinvolgimento della Soprintendenza statale investita in via primaria e co-decisionale del parere-autorizzazione funzionale alla tutela del paesaggio.

27.1. Il Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso sul presupposto che non troverebbe applicazione alla fattispecie (rilascio delle concessioni edilizie in sanatoria) la suddetta fonte normativa, nel testo modificato dal decreto legislativo n. 63 del 2008, in ragione della anteriorità delle date di «incardinamento» dei due procedimenti di condono (1986 e 1995).

27.2. La tesi dell'Amministrazione comunale, condivisa dal giudice di primo grado, è, dunque, che le norme di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004 non troverebbero applicazione al procedimento *de quo* in quanto incardinato in data 30 settembre 1986, nella vigenza della legge n. 1497/1939 e della legge della Regione Umbria n. 29/1984.

28. I motivi sono infondati.



28.1. A dire degli appellanti, difetterebbe il parere della Soprintendenza ai BB CC e AA, configurante «una valutazione di merito amministrativo espressione dei nuovi poteri di cogestione del vincolo paesaggistico».

28.2. Sul punto, va richiamata la giurisprudenza amministrativa (cfr. Sez. VI, sentenza 17 maggio 2013, n. 4492, pure richiamata dagli appellanti ma con una sua lettura solo parziale) secondo la quale va applicato il procedimento autorizzatorio ordinario paesaggistico ex art. 146 del Codice dei beni culturali (anche) per le richieste di condono edilizio depositate in ogni epoca (nella specie, due condoni), sulle quali tuttavia ancora non si sono avute manifestazioni di diniego e accoglimento in ambito paesaggistico.

28.3. Il Consiglio di Stato, con la citata pronuncia, si è espresso nel senso di ritenere l'applicabilità della disciplina «a regime» di cui all'art. 146, che, secondo la previsione dell'art. 159, comma 1, del decreto legislativo n. 42 del 2004, si applica «anche ai procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che, alla data del 31 dicembre 2009, non si siano ancora conclusi con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione».

28.4. Ebbene, nel caso di specie i procedimenti di condono edilizio si sono conclusi in data 3 agosto 2011 (dopo l'entrata in vigore della novella normativa richiamata dagli appellanti).

Tuttavia, il procedimento avente prot. n. 113880, richiama il parere favorevole della Commissione edilizia comunale integrata del 17 giugno 2003; quello avente prot. n. 113861, richiama il parere favorevole della medesima Commissione del 19 aprile 2007.

Inoltre, la delibera con la quale l'Esecutivo dell'Associazione Intercomunale del Comprensorio n. 12 della Conca Ternana ha espresso parere favorevole per i divisati lavori per quanto attiene al punto di vista ambientale, è datata 22 settembre 1989 (atto n. 387/1989).

28.5. Va da sé che, i procedimenti di autorizzazione paesaggistica, volti alla verifica della compatibilità ambientale dei lavori in questione (oggetto delle domande di condono) con i vincoli esistenti, si erano già conclusi alla data di entrata in vigore della novella legislativa di cui al decreto legislativo n. 63 del 2008. Ragion per cui, correttamente l'Amministrazione civica ha considerato acquisiti ai procedimenti di condono edilizio i rispettivi provvedimenti.

28.6. Il *novum* normativo evocato dagli appellanti ha, infatti, riguardato la fase del procedimento nella quale erano stati (già) adottati atti preparatori, la cui adozione aveva avuto la funzione di determinare la situazione giuridica necessaria a che l'atto conclusivo del procedimento, che li presuppone (rilascio delle sanatorie edilizie), potesse legittimamente sorgere; *novum* che ha inciso su requisiti di atti già adottati.

28.7. La regola dello *ius superveniens*, applicata ai procedimenti in corso secondo il criterio della loro suddivisione in fasi, comporta, pertanto, che i menzionati atti, adottati nel regime *ratione temporis* vigente (vale a dire prima della modifica apportata all'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004 dal decreto legislativo n. 63 del 2008), hanno conservato, anche sotto la vigenza della nuova legge, la loro validità, finendo per fungere da legittimi presupposti per i successivi e conclusivi provvedimenti di sanatoria.

29. Con altro ordine di motivi, gli appellanti hanno lamentato, comunque, il mancato coinvolgimento della Soprintendenza ai fini dell'esercizio del potere di controllo *ratione temporis* vigente.

30. I motivi sono infondati.

30.1. Giova chiarire che il provvedimento recante il nulla osta di compatibilità ambientale è stato rilasciato dalla Associazione Intercomunale della Conca Ternana ai sensi della legge Regione Umbria 8 giugno 1984, n. 29, e in forza dell'art. 9 della medesima legge che reca(va) la «*sub delega*» di funzioni amministrative ai Consorzi comprensoriali e alle Comunità montane.

30.2. La delibera recante il detto nulla osta è stata trasmessa, in osservanza a quanto disposto dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, al Sindaco del Comune di Terni, alla Regione Umbria e alla Soprintendenza per i beni ambientali per l'esercizio del sindacato di legittimità di competenza ministeriale, *ratione temporis* vigente: sindacato che il Ministero dei beni culturali — Soprintendenza dell'Umbria, non risulta abbia esercitato.

30.3. Risulta, dunque, *per tabulas* l'acquisizione al procedimento del nulla osta ambientale nonché il positivo coinvolgimento-interessamento dell'autorità preposta alla gestione delle funzioni amministrative di cui alla legge n. 1497 del 1939 e all'art. 9 della legge della Regione Umbria n. 29 del 1984.

30.4. Tanto basta per respingere anche le censure articolate *sub specie* di *deficit* istruttorio e motivazionale dei condoni per non essere stato, il nulla osta, asseritamente preso in esame dal dirigente che ha rilasciato il detto titolo. La concordanza motivazionale nel rilascio di entrambi i provvedimenti (nulla osta ambientale e condono) nonché la natura vincolata *in parte qua* del provvedimento finale, sono sufficienti ad eludere ogni sospetto in tal senso adombrato.

31. Gli istanti lamentano il *deficit* istruttorio e motivazionale anche degli atti di assenso ambientale.

31.1. Le censure non sono fondate.



31.2. Sulla compatibilità ambientale delle opere in questione si sono espressi due organismi diversi in tre circostanze separate: il Comitato esecutivo dell'Associazione Intercomunale della Conca Ternana (organo *sub*-delegato dalla Regione all'esercizio della competenza in materia) e la Commissione edilizia integrata (quest'ultima nel 2003, sul *sub*-procedimento n. 9103/773 e nel 2007 sul *sub*-procedimento n. 9103/774).

31.3. Il coinvolgimento di più organismi sulla medesima questione di compatibilità ambientale, revoca in dubbio l'attendibilità della censura di difetto di istruttoria.

31.4. Quanto al difetto di motivazione, ferme le conclusioni rassegnate dal Tribunale amministrativo regionale, può soggiungersi che l'esplicitazione pur sintetica di compatibilità ambientale e di carenza di pregiudizio nei sensi articolati nel provvedimento di nulla osta e nei pareri, s'appalesa sufficiente e congruente in quanto supportata da una concordanza di valutazioni positive, prive di contraddittorietà intrinseca ed estrinseca.

31.5. Trattandosi di esercizio di ampia discrezionalità amministrativa, l'eccesso di potere denunciato dagli appellanti sconta un rafforzato regime di prova, idoneo a inferire la manifesta irragionevolezza o illogicità, *ictu oculi* percepibile, oppure il palese travisamento dei fatti; profili sintomatici che non si riscontrano nella circostanza alla stregua dell'incedere dell'istruttoria e delle valutazioni effettuate di cui sopra è stata data illustrazione.

32. In conclusione, l'appello in esame è infondato e va, pertanto, respinto.

33. Si può passare, ora, all'esame del gravame n. 4825/2017.

33.1. Gli appellanti censurano il Piano attuativo di iniziativa privata per la trasformazione urbanistica del complesso edilizio *ex* «Hotel Lido» a Piediluco, adottato con delibera di G.C. n. 170 del 7 maggio 2014, approvato con delibera della G.C. n. 93 del 1° aprile 2015, del quale i ricorrenti assumono di avere avuto conoscenza a seguito della pubblicazione nel B.U.R. n. 28 (Serie Avvisi e Concorsi) del 14 ottobre 2015.

33.2. Contestano, in particolare: *a*) il parere di compatibilità idrogeologica, idraulica e sismica reso espresso dalla Giunta comunale con la impugnata delibera 7 maggio 2014, n. 170 (di adozione del P.A.) ai sensi dell'art. 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e dell'art. 24, comma 9 della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (recante «Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale»); *b*) il parere di compatibilità paesaggistica, accordato dalla Soprintendenza con nota 23 luglio 2014, prot. n. 14325; *c*) il parere di non assoggettabilità alla procedura di valutazione di incidenza, di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120, accordato della Regione Umbria con nota prot. n. 160542 del 13 novembre 2014.

34. Con un primo ordine di rilievi, gli appellanti censurano il *vulnus* arrecato alle garanzie partecipative.

34.1. La censura non è fondata.

34.2. Correttamente il Tribunale amministrativo regionale ha applicato alla fattispecie l'art. 13 della legge n. 241 del 1990 che esclude siffatta categoria di atti (*id est*, di pianificazione) dalla partecipazione disciplinata al capo III della legge n. 241 del 1990.

Per quest'ultima, infatti, la partecipazione si collega al concetto di interesse ed è a tutela di posizioni sostanziali. Si tratta di partecipazione *uti singuli*, preordinata alla tutela di una posizione soggettiva, in funzione «egoistica», ovvero individuale e personale.

34.3. L'esclusione sancita dall'art. 13 è coerente con questa impostazione giacché i singoli procedimenti quivi scanditi contemplano una diversa e apposita partecipazione, dove la legittimazione è data non dalla posizione soggettiva bensì dal possesso di uno *status*.

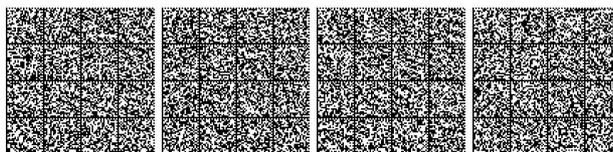
35. Con altro ordine di rilievi, gli appellanti hanno censurato l'omessa, previa verifica di assoggettabilità a V.A.S. e V.INC.A. del piano attuativo in base al quale è stato assentito l'intervento edificatorio.

35.1. I motivi sono stati articolati nel ricorso di primo grado ai punti «IV»: «IV.A» - «IV.B», e riproposti ai punti «VII» e «VIII» dell'appello incidentale.

35.2. Il Tribunale amministrativo regionale ha respinto i suddetti motivi perché «nel caso di specie il P.R.G. richiamato da parte ricorrente non è oggetto di impugnativa, sicché il lamentato vizio di difetto di V.A.S. è insuscettibile di inficiare la procedura in esame, anche in ragione del fatto che il piano attuativo riguardante gli interventi demolitori in questione, non apporta alcuna variante al predetto strumento urbanistico generale *cfi.*, in termini, la «valutazione di non incidenza» espressa sul punto dall'Amministrazione regionale con nota del 13 novembre 2014, prot. n. 160542».

35.3. I motivi sono infondati.

35.4. Il sito del Lago di Piediluco è di interesse comunitario. Ricade in area sottoposta a tutela protetta *ex art.* 136, comma 1, lettere *c*) e *d*) del decreto legislativo n. 42/2004, per effetto del decreto ministeriale 5 gennaio 1976.



Il piano particolareggiato del Comune è stato approvato dalla Regione Umbria con determina dirigenziale 28 giugno 2002, n. 5810. Le sue prescrizioni consentivano, nel Centro di Piediluco, ristrutturazioni conservative, escludendo demolizioni integrali e ricostruzioni.

Il piano regolatore, approvato nel dicembre 2008, ha recepito tali prescrizioni.

Il piano attuativo (adottato con deliberazione 7 maggio 2014, n. 170) ha previsto la demolizione dell'ex Albergo Lido e la sua ricostruzione, con talune diverse destinazioni d'uso (originariamente abitativo) e forme.

Il piano regolatore, nella vigenza del quale il piano attuativo è stato adottato, prevede «la conservazione delle connotazioni dei fabbricati esistenti, consentendo unicamente la eliminazione delle superfetazioni e modifiche delle coperture». Segnatamente, l'art. 10 delle N.T.A., ripreso nel piano attuativo, consente ristrutturazioni a carattere conservativo mentre le modifiche di sagoma sono ammesse per le sole coperture; l'art. 56, comma 2, delle stesse N.T.A. del P.R.G. del Comune stabilisce che per le «Zone a insediamenti residenziali storici» «Gli interventi in queste zone sono finalizzati alla salvaguardia delle caratteristiche storico-tipologiche degli edifici e dell'impianto urbano...».

In punto di fatto, il piano attuativo ha, dunque, apportato modifiche allo strumento urbanistico generale (quanto a tipologia di interventi effettuabili nella zona), sia pure minori e relative una piccola area a livello locale.

35.5. L'art. 6, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 («Norme in materia ambientale») stabilisce che «Viene effettuata una valutazione ambientale strategica per tutti i piani e i programmi: (...) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli *habitat* naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 e successive modificazioni».

Il successivo comma 3 dispone che «Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'art. 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento».

35.6. Orbene, l'area in cui ricade l'intervento è a livello locale, ha una consistenza piccola e le modifiche apportate al Piano generale, sia pure minori, hanno comunque inciso sulla tipologia degli interventi effettuabili nell'area in questione, apportando, quindi, modifiche al piano generale e particolareggiato.

L'intervento ricade, dunque, nel paradigma normativo di cui agli artt. 6 e 12 del decreto legislativo n. 152 del 2006, a mente dei quali la necessità della valutazione ambientale (di incidenza) deve scontare una previa verifica circa la capacità del detto intervento di produrre impatti significativi sull'ambiente.

La giurisprudenza di questo Consiglio, richiamata anche dagli appellanti, è nel senso che «Quando un progetto comporta variante allo strumento urbanistico generale in un'area di importanza comunitaria, va fatta applicazione dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 il quale richiede la valutazione dell'incidenza dell'intervento da realizzare sui sia «protetti»» (sentenza 8 agosto 2006, n. 4778).

35.7. Ebbene, nella circostanza tale valutazione da parte dell'autorità competente c'è stata. Essa si ricava *de plano* e *per tabulas* dalla nota della Regione Umbria datata 13 novembre 2014, prot. n. 160542. Si legge nell'oggetto della nota: «Direttiva 92/43/CEE; decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 e successive modificazioni ed integrazioni, l.r. n. 27/2000 e d.g.r. n. 5/2009. Valutazione di incidenza. Richiesta di non assoggettabilità per «Piano attuativo di iniziativa privata per la trasformazione urbanistica del complesso edilizio ex Albergo Lido». Loc. Piediluco. Comune di Terni. Prop. Ponteggia Massimo Augusto».

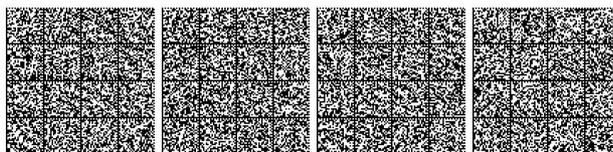
Questo il contenuto del parere espresso dal responsabile del procedimento, arch. Augusto Tiberini: «A seguito di Vostra nota, acquisita agli atti con prot. n. 135129 del 15 ottobre 2014; si esprime parere favorevole alla realizzazione degli interventi».

La nota, sia pure dal carattere «sintetico» della motivazione, ha valore di V.INC.A. favorevole e anche di esclusione dell'assoggettabilità a V.A.S. (è espressamente richiamata la direttiva V.A.S.).

Detta nota, conosciuta dagli appellanti per essere stata menzionata nel giudizio di primo grado e per essere stata conosciuta in esito alla sua produzione in giudizi, non è stata avversata nel merito della valutazione favorevole espressa dall'autorità competente.

Le censure sono proposte in modo estremamente generico e al solo fine di volere revocare in dubbio l'idoneità della nota a valere come espressione del giudizio di assoggettabilità a verifica, laddove il documento è inconfutabilmente reso a tale fine e gli appellanti bene avrebbero fatto ad avversarlo con specifiche censure.

36. Con altro motivo di ricorso, gli appellanti hanno censurato il parere di idoneità sismica che il Comune ha reso a supporto del Piano adottato, per violazione all'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001



(incompetenza), prospettando, al riguardo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9 della l.r. Umbria 22 febbraio 2005, n. 11, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

37. Deve essere, innanzitutto, esaminata l'eccezione di inammissibilità del relativo motivo articolato sul presupposto della tardiva impugnazione del Piano attuativo adottato.

37.1. L'eccezione è infondata.

37.1.1. In primo luogo, va osservato che l'Ente locale, al fine di sostenere l'eccezione, prende a riferimento temporale la data di adozione del piano (atto n. 170 del 7 maggio 2014) e la sua pubblicazione nel B.U.R.L. (giugno 2014), probabilmente muovendo dalla lettura dell'art. 89, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 che prevede la richiesta di «parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione ...».

Senonché, ai fini processuali, ovvero dell'inveramento dell'interesse ad agire come condizione dell'azione, rileva, ai fini della decorrenza del termine di impugnazione, ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a., la data di pubblicazione nel B.U.R.L. della delibera di approvazione del Piano, rappresentando questo il momento della definitiva composizione dell'assetto di interessi urbanistici inerenti il profilo della concreta lesività. Il Piano è stato approvato con delibera della G.C. n. 93 del 1° aprile 2015, e pubblicata nel B.U.R. n. 28 (Serie Avvisi e Concorsi) il 14 luglio 2015. Il Comune non ha comprovato la tardività rispetto a tale momento di decorrenza del termine di impugnativa.

37.1.2. In secondo luogo si può aggiungere, in via più generale, che, secondo i consolidati principi, le norme degli strumenti urbanistici — fuori dell'ipotesi, qui non sussistente, in cui producano direttamente effetti lesivi nella proprietà degli interessati — non vanno impuginate immediatamente, ma possono essere censurate solo unitamente agli atti che ne fanno applicazione: pertanto, nella specie non vi era alcun onere di immediata impugnativa del Piano, del quale non sussisteva un carattere immediatamente lesivo (*cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 26 aprile 2019, n. 2680; Sez. IV, 19 gennaio 2018, n. 332; *idem* Sez. IV, n. 5235 del 2015).

37.2. Nel merito, l'esame del motivo di appello (incompetenza dell'organo comunale a rendere il parere di compatibilità sismica) sconta l'applicazione alla fattispecie dell'art. 24, comma 9, legge Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (recante «Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale»).

37.2.1. La norma in commento così recita: «Il comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della Commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio».

Il parere di cui alla normativa di cui sopra, reso dal Comune, consiste, dunque, in una valutazione espressa sulla base dello studio sismico e afferente la compatibilità delle previsioni di progetto con le condizioni geomorfologiche del territorio.

Il potere esercitato dal Comune (parere sismico reso sul Piano attuativo) trova, pertanto, fonte nell'art. 24, comma 9 della citata legge regionale n. 11 del 2005, che ha attribuito agli Enti locali la competenza riservata dall'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 all'organo tecnico regionale di esprimere il parere ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della Commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio.

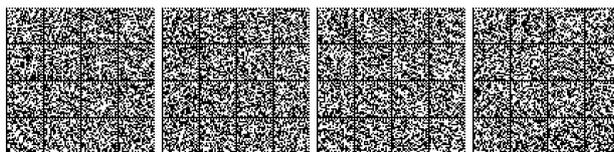
38. La Sezione ha ragione di dubitare della conformità a Statuto della norma in esame e reputa, pertanto, sussistenti i presupposti per sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle norme contemplate nell'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n. 11, per contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, in quanto le stesse si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», contenuti nell'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, secondo cui il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare andrebbe richiesto al «competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio» (comma 1).

38.1. Sulla rilevanza della questione.

38.2. È stato sopra già chiarito che l'impugnativa del Piano attuativo risulta tempestiva.

La riscontrata infondatezza del ricorso n. 4828/2017 proposto avverso le concessioni edilizie in sanatoria (appello scrutinato per primo), rende ancor più evidente tale rilevanza; come anche l'infondatezza delle altre censure appena sopra esaminate con riguardo all'appello ora in esame.

La decisione sul presente ricorso (N.R.G. n. 4825/2017), quanto al vizio in esame, dovrebbe scontare, infatti, l'applicazione alla fattispecie, *ratione temporis*, della norma sospettata di incostituzionalità. E invero, qualora detta



norma venisse caducata dalla Corte, ne conseguirebbe l'accoglimento del motivo di appello basato sulla incompetenza del Comune ad esprimere, in sede di adozione del piano attuativo, il parere ai fini dell'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 ovvero il parere sismico in luogo dell'organo regionale a ciò deputato dalla fonte normativa di rango statale.

38.3. Sempre in punto di rilevanza, la Sezione ritiene di svolgere le seguenti, ulteriori considerazioni.

38.4. La norma di cui si discetta (art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n. 11) è stata abrogata dalla successiva legge regionale n. 11 del 2015 la quale, tuttavia, all'art. 28, comma 10, ha riprodotto lo stesso, identico contenuto della precedente disposizione.

Senonché, l'art. 28, comma 10, della legge regionale dell'Umbria n. 1/2015 è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza 5 aprile 2018, n. 68; più in particolare, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge regionale Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche.

La questione di costituzionalità involge, pertanto, una norma (art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n. 11) non più in vigore nell'ordinamento giuridico ma che, ciò nonostante, è stata applicata *ratione temporis* alla fattispecie che ha originato la controversia, assumendo così connotati della rilevanza in concreto in forza del principio *tempus regit actum*.

La Sezione non può, tuttavia, ignorare, ai fini della esaminanda rilevanza, la nota distinzione tra «disposizione» e «norma»; distinzione che riflette la dialettica tra legislazione e interpretazione.

Per disposizione si intende la proposizione normativa (o enunciato) contenuta in un testo, per norma ciò che risulta a seguito dell'attività interpretativa di una disposizione. Ragion per cui, tra una disposizione e una norma non sussiste necessariamente un parallelismo perfetto potendo ad una norma corrispondere più disposizioni (il caso del «combinato disposto») come anche ad una disposizione corrispondere, invece, norme diverse.

Nella fattispecie in esame, le proposizioni normative recate dall'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n. 11 (applicato *ratione temporis* alla fattispecie e tuttora vigente come enunciato) e dall'art. 28, comma 10, della legge regionale Umbria n. 1 del 2015 (la cui disposizione è stata dichiarata incostituzionale) sono diverse.

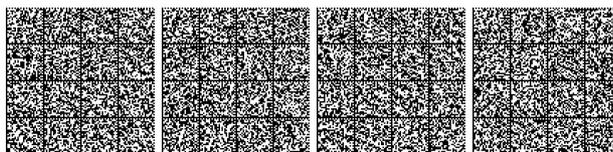
Pur tuttavia, le norme — quale frutto di esegesi delle due disposizioni — s'appalesano identiche.

Per cui, alla controversia in esame andrebbe applicata una norma regionale (ovvero un «diritto concreto») non più esistente nella corrente interpretazione che ne ha fornito la Corte costituzionale. Il che, espresso in altri termini, significherebbe applicare al rapporto tuttora ancora pendente una norma dichiarata incostituzionale eppur, tuttavia, presente nell'ordinamento giuridico come «diritto astratto», in ragione della disposizione (testo legislativo) che la veicola.

E poiché l'oggetto del sindacato di legittimità costituzionale sono, non sempre le disposizioni quanto, piuttosto, proprio le norme (si pensi alle c.d. sentenze interpretative, di accoglimento e di rigetto, e tutte le nuove tipologie di sentenze manipolative, additive, sostitutive; incidono per l'appunto, non sul testo delle disposizioni legislative, bensì sul loro significato), si potrebbe essere indotti a ritenere che la norma recata dall'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n. 11, non sia più cogente a seguito della sentenza 5 aprile 2018, n. 68 abrogativa della stessa norma riprodotta nel testo degli artt. 28, comma 10, della legge regionale Umbria n. 1 del 2015 e, dunque, inapplicabile alla controversia.

Un'attività interpretativa, questa, che finirebbe però per essere operata dal giudice *a quo* e sottratta alla Corte ma che potrebbe legittimarsi alla luce di altri principi costituzionali, anche di matrice eurolunitaria, altrettanto rilevanti e immediatamente precettivi quali quelli di economia processuale, concentrazione dei giudizi nonché ragionevole durata del processo; opzione questa che, tuttavia, proprio perché di carattere interpretativo e proveniente dal giudice sfornito della competenza sull'annullamento delle leggi, non potrebbe sortire l'effetto espulsivo della norma dall'ordinamento giuridico la quale, pertanto, continuerebbe ad esistere nella gerarchia formale delle fonti potendo in tal modo generare incertezza negli operatori e nell'attività regolatrice dei rapporti amministrativi tuttora incisi temporalmente dalla norma in questione, finendo per compromettere altrettanti valori ordinamentali come l'effettività della tutela e la certezza del diritto.

38.5. La Sezione ritiene, quindi, rilevante, anche sotto tale ultimo profilo, la questione di legittimità della norma rimettendone lo scrutinio alla Corte affinché il giudice delle leggi chiarisca se il sindacato di legittimità può e deve essere esercitato tutte le volte che di «efficacia» (art. 136 della Costituzione) e di «applicazione» (art. 30, legge 11 marzo 1953, n. 87) della legge possa parlarsi — indipendentemente dalla avvenuta abrogazione della medesima ad opera di una legge regionale sopravvenuta ma *ratione temporis* inapplicabile o dalla dichiarazione di incostituzionalità che ha investito la norma sopravvenuta recante il medesimo contenuto precettivo — poiché tale legge resterebbe pur sempre «efficace» ed «applicabile» nei limiti consacrati dai principi regolanti la successione delle leggi nel tempo.



38.6. Oppure se, a fronte di disposizioni diverse ma norme perfettamente identiche, la Corte ritiene che la declaratoria di incostituzionalità della norma successiva abbia una tale espansione abrogativa da esonerare il giudice *a quo* dalla necessità di operare, sempre e in ogni caso, il rinvio (anche) della norma anteriore, *ab illo tempore* vigente, il cui testo materiale continua ad essere presente nell'ordinamento gerarchico formale mentre il suo contenuto, identicamente riprodotto in una norma successiva poi dichiarata incostituzionale, non costituirebbe più, di fatto, il diritto vivente.

38.7. Va soggiunto, ad ogni buon fine, che la legge regionale n. 11 del 2005 (e con essa l'art. 24, comma 10) è stata abrogata dalla successiva legge regionale n. 1 del 2015 (art. 271), a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo testo unico (29 gennaio 2015).

Deve ritenersi, quindi, che la norma in esame abbia prodotto effetti fino alla data del 29 gennaio 2015, regolando *ratione temporis* e *tempus regit atum*, il procedimento per cui è causa.

38.8. Anche per tal via, s'appalesa rilevante la questione di costituzionalità dell'art. 24, comma 10, della legge regionale dell'Umbria n. 11 del 2005.

39. Sulla manifesta non infondatezza della questione.

L'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia», così recita:

«1. Tutti i comuni nei quali sono applicabili le norme di cui alla presente Sezione e quelli di cui all'art. 61, devono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio.

2. Il competente ufficio tecnico regionale deve pronunciarsi entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta dell'amministrazione comunale.

3. In caso di mancato riscontro entro il termine di cui al comma 2 il parere deve intendersi reso in senso negativo».

39.1. Già con la sentenza n. 167 del 2014, la Corte costituzionale era stata chiamata ad affrontare la questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20.

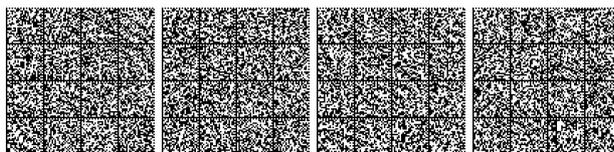
La norma regionale così statuiva: «Non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001 (*ex art.* 13 della legge 3 febbraio 1974, n. 64) per varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, qualora tale parere sia stato già acquisito in sede di pianificazione generale pur privo della valutazione sullo studio di microzonazione sismica di livello 1».

35.2.3. Il giudice delle leggi — dopo avere chiarito che «l'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 ha come suo oggetto gli strumenti urbanistici e le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua *ratio* la tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone. Esso, pertanto, trascende l'ambito della materia del «governo del territorio» o altro ambito di competenza riservato al legislatore regionale, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica e della «protezione civile», come più volte affermato, in relazione a norme ritenute di principio dalla giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le richiamate sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010), anche in specifico riferimento a funzioni ascritte agli uffici tecnici della Regione analoghe a quella in esame (sentenze n. 64 del 2013 e n. 182 del 2006)» — ha precisato che detto art. 89 «riveste una posizione “fondante” di un determinato settore dell'ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005), attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali», per affermare, infine, che la norma regionale «introduce una deroga al principio fondamentale espresso dall'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, non subordinando in alcun modo l'adozione delle varianti urbanistiche né all'acquisizione del previsto parere del competente ufficio tecnico regionale su tutti gli strumenti urbanistici, né al previo svolgimento dello studio di microzonazione sismica».

Il *vulnus* recato dalla menzionata norma è stato, dunque, individuato nell'aver il legislatore regionale dell'Abruzzo pretermesso la verifica di compatibilità sismica per determinati tipi di interventi o varianti; esenzione che costituisce un *vulnus* grave e inderogabile al bene protetto (compatibilità geomorfologica del territorio), che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali.

39.2. La Corte costituzionale è tornata, di recente, sulla questione relativa alla competenza dell'ufficio tecnico regionale ad esprimere il parere sismico sugli strumenti di pianificazione urbanistica di primo e secondo livello.

L'occasione è stata fornita dal ricorso formulato dal Presidente del Consiglio dei ministri che ha promosso (tre le altre) questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 10, e dell'art. 56, comma 3, della sopravvenuta legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, nella parte in cui, rispettivamente, il primo attribuiva al Comune, in sede



di adozione del P.R.G., il compito di esprimere il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare, di cui all'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380; il secondo stabiliva che lo Sportello unico delle attività produttive ed edilizie (SUAPE) acquisisca direttamente «i pareri che debbono essere resi dagli uffici comunali, necessari ai fini dell'approvazione del piano attuativo compreso il parere in materia sismica, idraulica ed idrogeologica, da esprimere con le modalità di cui all'art. 112, comma 4, lettera d)».

39.3. La Corte costituzionale, con la sentenza 5 aprile 2018, n. 68, ha ritenuto fondata la questione e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge regionale Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche.

40. La Sezione ritiene che le medesime argomentazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 68/2015 e sottese alla censura di incostituzionalità delle norme colà annullate, valgano a revocare in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n. 11, quale fonte normativa efficace *ratione temporis* e applicata alla fattispecie controversa.

40.1. Muovendo, dunque, dalle considerazioni più volte affermate e ribadite dalla Corte secondo cui l'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 è norma di principio in materia non solo di «governo del territorio», ma anche di «protezione civile», in quanto volta ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica, se ne deve inferire che detta norma (di rango legislativo) si impone al legislatore regionale nella parte in cui in cui prescrive a tutti i Comuni, per la realizzazione degli interventi edilizi in zone sismiche, di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, nonché sulle loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio (comma 1); disciplina le modalità e i tempi entro cui deve pronunciarsi detto ufficio (comma 2); infine prevede che, in caso di mancato riscontro, il parere deve intendersi reso in senso negativo (comma 3).

40.2. Tale norma, al pari di altre ritenute di principio dalla giurisprudenza della Corte (*cf.* sentenze n. 167 del 2014, n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010), anche in specifico riferimento a funzioni ascritte agli uffici tecnici della Regione analoghe a quella in esame (sentenze n. 64 del 2013 e n. 182 del 2006), «riveste una posizione “fondante” [...] attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 167 del 2014).

40.3. Le disposizioni regionali di cui all'art. 24, comma 9, pertanto, nella parte in cui assegnano ai Comuni — piuttosto che al competente ufficio tecnico regionale — il compito di rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche, si pongono in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

40.4. Va soggiunto che, neppure appare rilevante la circostanza che l'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 («Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche») avesse consentito alle Regioni di prevedere uno snellimento delle procedure e di introdurre norme per l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali e particolareggiati vigenti, nonché sui criteri per la formazione degli strumenti urbanistici ai fini della prevenzione del rischio sismico.

40.5. Sul punto, la Corte costituzionale ha già chiarito che «l'intera materia è stata oggetto di una più recente completa regolazione, che si è tradotta nelle vigenti disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 [...] il quale ha fatto venire meno — anche in mancanza di formale abrogazione — le possibilità di deroga di cui all'art. 20 della legge n. 741 del 1981» (sentenza n. 64 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 182 del 2006).

40.6. La disposizione in esame, dunque, si pone, ad avviso della Sezione, in netto contrasto con i principi fondamentali in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile» contenuti nel citato art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. Secondo quest'ultimo, infatti, il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare deve essere richiesto al «competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti, ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio» (comma 1).

41. Per le considerazioni che precedono deve ritenersi, pertanto, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n. 11, nella parte in cui stabilisce che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche, stante il suo contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, in ragione della interposta norma rafforzata, espressione di un principio generale dell'ordinamento giuridico, rappresentata dall'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.



In conclusione, per quanto sin qui argomentato:

va definitivamente respinto l'appello N.R.G. n. 4828/2017;

va parzialmente respinto l'appello N.R.G. n. 4825/2017, come in motivazione, e per il resto va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n. 11, per contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, nella parte in cui prevede che «Il comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della Commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio»; per l'effetto, va sospeso *in parte qua*, il relativo giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità.

Le spese di entrambi gli appelli sono riservate al definitivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), previa loro riunione, così provvede sugli appelli n. 4825/2017 e n. 4828/2017:

1) definitivamente pronunciando sull'appello N.R.G. n. 4828/2017, lo respinge;

2) in parte respinge l'appello N.R.G. n. 4825/2017 e per il resto dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 9, della legge della Regione Umbria 25 febbraio 2005, n. 11, per contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, nella parte in cui prevede che «Il comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della Commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio»;

3) sospende, per l'effetto, il giudizio sull'appello N.R.G. n. 4825/2017 e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

4) rinvia ogni ulteriore statuizione di merito all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

6) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente della Giunta regionale dell'Umbria, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale dell'Umbria.

Spese di entrambi gli appelli al definitivo.

Ordina che la presente sentenza/ordinanza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 13 maggio e 10 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente;

Oberdan Forlenza, consigliere;

Luca Lamberti, consigliere;

Alessandro Verrico, consigliere;

Giuseppe Rotondo, consigliere-estensore.

Il Presidente: GRECO

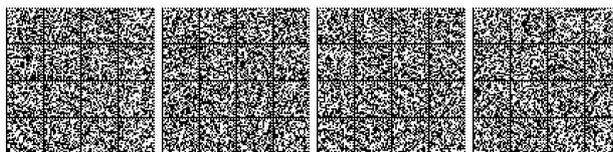
L'estensore: ROTONDO

21C00245

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-045) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

