

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 19

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

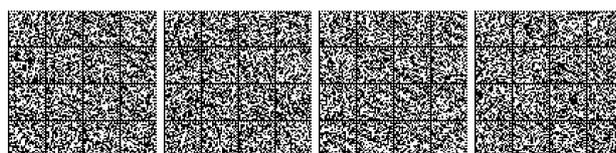
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 maggio 2022

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. 108. Sentenza 5 aprile - 5 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Norme della Regione Siciliana - Richieste di concessioni protocollate prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 - Relativo rilascio, anche se la richiesta non rispetta i piani di utilizzo del demanio marittimo - Irragionevolezza e violazione della tutela dell'ambiente e del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s)..... Pag. 1

N. 109. Sentenza 24 marzo - 5 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Spese del processo di esecuzione - Liquidazione dei compensi del difensore della parte creditrice ammessa al patrocinio - Possibilità di chiedere il pagamento del compenso per intero, anziché nei limiti del ricavato dell'espropriazione - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di eguaglianza e del giusto processo, nonché dei diritti a un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e di difesa - Inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura civile, art. 95.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 24, terzo comma, 36 e 111, primo comma. Pag. 9

N. 110. Sentenza 5 aprile - 5 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Entrate dell'ente - Sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempimenti agli obblighi occupazionali e dai contributi correlati agli esoneri parziali relativi all'assunzione di disabili - Vincolo di destinazione al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2, art. 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e)..... Pag. 14

N. 111. Sentenza 5 aprile - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Impugnazioni - Giudizio di cassazione - Possibilità, in caso di giudizio di appello definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza contraddittorio, di annullamento della sentenza impugnata, con trasmissione degli atti alla Corte di appello per il relativo giudizio in contraddittorio - Omessa previsione, stante l'interpretazione del diritto vivente che consente alla Corte di cassazione di dichiarare l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse - Violazione dei principi di inviolabilità del diritto di difesa e del giusto processo - Illegittimità costituzionale della norma censurata, come interpretata dal diritto vivente.

- Codice di procedura penale, art. 568, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111. Pag. 20



N. 112. Sentenza 5 aprile - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Autoservizi pubblici non di linea - Trasferimento delle licenze per taxi e autorizzazioni per NCC anche prima del limite quinquennale dal rilascio - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Determinazione dei canoni di concessione demaniale marittima, attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Importo annuo minimo riferito anche ai beni demaniali dello Stato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Determinazione dei canoni di concessione demaniale marittima, attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Esenzione per enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Determinazione dei canoni di concessione demaniale marittima e idrica regionale, attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, relativi ai c.d. bilanciamenti - Esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25, artt. 5 e 11, commi 1, 2 e 3.

– Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettere e) e l)..... Pag. 29

N. 113. Sentenza 6 aprile - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Lazio - Requisiti richiesti per l'accreditamento delle strutture private - Necessità che il rapporto di lavoro con il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona occupato sia regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, nonché della libertà di iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, art. 9, comma 1.

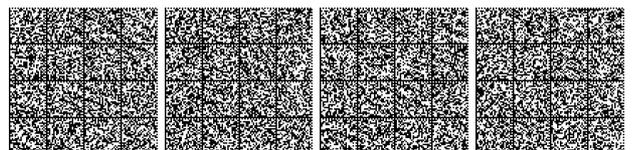
– Costituzione, artt. 3, 41 e 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo. Pag. 39

N. 114. Sentenza 23 marzo - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 20 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2021, per il rimborso diretto, anche parziale, delle spese sostenute per l'acquisto, da parte degli ospedali, sia pubblici sia privati convenzionati, di test genomici per il carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce - Determinazione dei criteri di accesso alle risorse del Fondo - Spettanza al Ministro della salute, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, della sfera di autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Salvezza dei procedimenti di spesa in corso.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, per lo svolgimento della formazione e della simulazione sui cadaveri - Individuazione dei centri di riferimento e determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo - Spettanza al Ministro della salute, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, della sfera di autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.



Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 1 milione di euro, per l'anno 2021, per l'attività di tutela e cura della fauna selvatica - Individuazione delle associazioni ambientaliste beneficiarie - Spettanza al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro della salute, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata disparità di trattamento, violazione della competenza regionale residuale in materia di caccia, della sfera di autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni, dei principi di leale collaborazione e di buon andamento - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 4 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2021 e 2022, per progetti pilota di educazione ambientale - Determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo - Spettanza al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza regionale concorrente in materia di istruzione, della sfera di autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni e del principio di leale collaborazione - Inammissibilità della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 3 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2021, per ampliare l'offerta formativa dei licei musicali e consentire l'attivazione dei corsi a indirizzo jazzistico e nei nuovi linguaggi musicali - Determinazione delle modalità di utilizzo del Fondo - Ricorso della Regione Campania - Successiva rinuncia parziale accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 50 milioni di euro per l'anno 2021, per il concorso agli oneri sostenuti dalle Regioni per l'esercizio della funzione di concessione degli indennizzi in favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati - Determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo - Ricorso della Regione Campania - Successiva rinuncia parziale accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120.....

Pag. 49

N. 115. Sentenza 22 marzo - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Lazio - Ripermetrozazione del Parco naturale regionale dell'Appennino "Monti Simbruini" - Intervento mediante atto legislativo regionale anziché atto amministrativo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché della verifica di compatibilità ambientale prevista dalla normativa europea - Non fondatezza delle questioni.

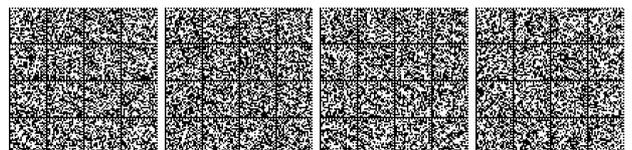
- Legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); direttiva 2001/42/CE; direttiva 92/43/CEE, art. 6, comma 3.....

Pag. 61

N. 116. Ordinanza 7 aprile - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Prove illegittimamente acquisite - Inutilizzabilità - estensione anche agli esiti probatori (c.d. inutilizzabilità derivate) - Omessa previsione, nella lettura offerta dal diritto vivente - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento, violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, della libertà personale, del principio di legalità, del diritto di difesa e al giusto processo e di quello, garantito anche in via convenzionale, al rispetto della vita privata e del domicilio della persona - Manifesta inammissibilità delle questioni.



Processo penale - Operazioni di polizia per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope - Perquisizioni personali e domiciliari autorizzate oralmente dal pubblico ministero - Necessità di una convalida successiva - Omessa previsione - Denunciata violazione della libertà personale e dell'inviolabilità del domicilio, tutelata anche in via convenzionale - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice di procedura penale, art. 191; decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 103.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. . . .

Pag. 68

N. 117. Sentenza 22 marzo - 10 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Valutazione delle offerte - Previsione che le amministrazioni interessate siano coinvolte ai fini del rilascio del provvedimento unico di concessione dopo l'intervenuta aggiudicazione provvisoria - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Disciplina avvinta da una stretta ed esclusiva dipendenza da quella dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Possibili requisiti opzionali a carico dell'operatore economico aggiudicatario - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio, anche europeo, della libertà di concorrenza - Inammissibilità della questione.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Bando di gara - Previsione che entro 180 giorni dall'aggiudicazione il concessionario si doti di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio, anche europeo, della libertà di concorrenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, art. 8, comma 9, sostitutivo del comma 2 dell'art. 1-bis 1, lettera s), della legge della Provincia autonoma di Trento 6 marzo 1998, n. 4 e 14; art. 10, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.2, comma 4, lettere da a) a g) e j), della legge della provincia autonoma di Trento 6 marzo 1998, n. 4; art. 16, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4, della legge autonoma di Trento 6 marzo 1998, n. 4.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 13; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49; direttiva 2006/123/CE, artt. 10, paragrafo 2, lettera e), 14, paragrafo 1, numero 3), e 15, paragrafo 3, lettera e).

Pag. 74

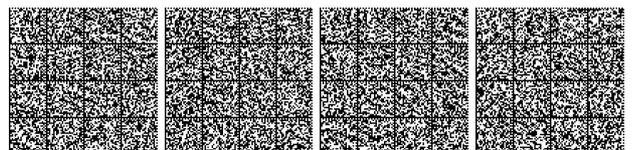
N. 118. Sentenza 5 aprile - 10 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Comunicazione antimafia - Emissione automatica della misura interdittiva nel caso di condanna definitiva, o confermata in appello, per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-quaterdecies cod. pen.), anche nella sua forma non associativa - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità, libertà di iniziativa economica, sicurezza sociale, nonché di ragionevole trattamento sanzionatorio - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 67, comma 8, come richiamato dal comma 2 dell'art. 84 del medesimo decreto legislativo.
- Costituzione, artt. 3, 25, 27, 38 e 41.

Pag. 94



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 46. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 25 marzo 2022

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Lombardia - Divieto di caccia sui valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna per una distanza di mille metri dagli stessi - Previsione che i valichi sono individuati dal Consiglio regionale su proposta della Regione o della Provincia di Sondrio per il relativo territorio, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), esclusivamente nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi.

- Legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), art. 43, comma 3, sostituito dall'art. 1, comma 21, lettera *f*), della legge regionale 8 maggio 2002, n. 7 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria») e successivamente modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *h*), della legge regionale 16 settembre 2009, n. 21 (“Stagione venatoria 2009-2010: disciplina del regime di deroga previsto dall'articolo 9 della Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione dell'articolo 19-*bis* della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Modifica di leggi regionali”), e dall'art. 3, comma 5, lettera *p*), della legge regionale 25 marzo 2016, n. 7 (“Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) e alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria) conseguenti alle disposizioni della legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 e della legge regionale 12 ottobre 2015, n. 32 e contestuali modifiche agli articoli 2 e 5 della l.r. 19/2015 e all'articolo 3 della l.r. 32/2015”).

Ambiente - Caccia - Protezione della fauna selvatica - Disciplina dello Stato e conforme disciplina della Regione Lombardia, secondo cui a protezione della fauna selvatica è destinato il territorio agro-silvo-pastorale per una quota dal 20 al 30 per cento, fatta eccezione per il territorio delle Alpi, che costituisce zona faunistica a sé stante ed è riservato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per cento - Ricomprensione in dette percentuali dei territori ove è comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni.

- Legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), art. 10, comma 3, “e di conseguenza” dell'art. 13, comma 3, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria).

Pag. 103

N. 47. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 22 marzo 2022

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione dell'obbligo vaccinale per il personale della scuola (nel caso di specie: docenti, dipendenti del Ministero dell'istruzione) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati - Denunciata esclusione della possibilità di erogare, durante il periodo di sospensione, l'assegno alimentare previsto dall'art. 500 del d.lgs. n. 297 del 1994.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4-*ter*, comma 3.

Pag. 111



- N. 48. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 28 febbraio 2022
- Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.**
- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g). Pag. 114
- N. 49. Ordinanza del Tribunale di Lagonegro del 14 gennaio 2022
- Reati e pene - Armi - Porto di oggetti atti ad offendere - Divieto di portare, senza giustificato motivo, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche - Mancata previsione, ai fini della punibilità, della sussistenza di circostanze di tempo e di luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona.**
- Legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), art. 4, secondo comma, prima parte. Pag. 119
- N. 50. Ordinanza della Corte costituzionale del 12 aprile 2022
- Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Agevolazioni per l'abitazione principale - Requisiti - Definizione di abitazione principale - Immobile nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente.**
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 2, quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)"). Pag. 125



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 108

Sentenza 5 aprile - 5 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Norme della Regione Siciliana - Richieste di concessioni protocollate prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 - Relativo rilascio, anche se la richiesta non rispetta i piani di utilizzo del demanio marittimo - Irragionevolezza e violazione della tutela dell'ambiente e del paesaggio - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : 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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 settembre 2021, depositato in cancelleria il 30 settembre 2021, iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, 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 5 aprile 2022



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 settembre 2021 e depositato il 30 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), per violazione: degli artt. 3 e 9 della Costituzione; dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, lettere *d*) ed *e*), della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14; dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché degli artt. 14, lettere *f*) e *n*), e 32 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

1.1.- La disposizione impugnata sostituisce l'art. 2, comma 1-*bis*, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità), il quale - per l'effetto - così recita: «[a]ttesa l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi, la coerenza con le previsioni del Piano di utilizzo del demanio marittimo di cui al comma 1 non è prevista per le istanze già protocollate alla data di entrata in vigore della presente legge».

1.2.- Il ricorrente rileva, anzitutto, che la norma impugnata rientra nell'ambito della potestà legislativa regionale esclusiva nelle materie dell'urbanistica nonché della tutela del paesaggio e conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'art. 14, lettere *f*) e *n*), dello statuto reg. Siciliana; che l'art. 32 del medesimo statuto attribuisce alla Regione autonoma la titolarità dei beni demaniali presenti sul territorio regionale; e che il d.P.R. 30 agosto 1975, n. 637 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti), ha conseguentemente trasferito alla Regione tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nella materia della tutela del paesaggio.

Tuttavia, tali competenze legislative primarie dovrebbero comunque esercitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano», ai sensi dello stesso art. 14 dello statuto reg. Siciliana. Le previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004 configurerebbero, per l'appunto, uno di tali limiti, in quanto norme di grande riforma economico-sociale (è citata la sentenza n. 238 del 2013 di questa Corte).

La disposizione regionale impugnata consentirebbe, per tutte le istanze di concessioni demaniali marittime presentate entro la data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 (indicata nel 18 dicembre 2020), di derogare alle previsioni dei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM).

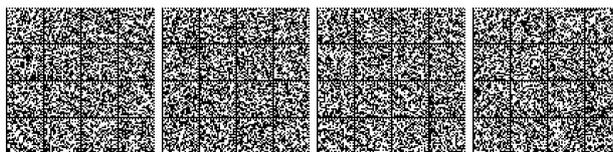
Ai sensi dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), tali piani rappresenterebbero il documento di pianificazione comunale per le modalità di utilizzo della fascia costiera demaniale e del litorale marino, e dunque dei beni che, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 42 del 2004, sono sottoposti *ex lege* a vincoli di tutela.

Ad avviso del ricorrente, il PUDM sarebbe strettamente connesso con il piano paesaggistico, del quale dovrebbe recepire le eventuali prescrizioni aventi contenuto precettivo determinato (come i vincoli di inedificabilità) a tutela dell'ambiente e del paesaggio. D'altra parte, in assenza del piano paesaggistico, il PUDM potrebbe addirittura rappresentare «l'unica fonte di pianificazione e tutela dell'ambiente marittimo, come accade in Sicilia per le province di Palermo, Messina ed Enna, i cui territori risultano ancora essere sforniti del relativo Piano paesaggistico».

Essendo dunque il demanio marittimo un bene paesaggistico tutelato *ope legis*, «la possibilità di assentire all'utilizzazione degli arenili, in deroga alle previsioni [dei vigenti PUDM], comporta una grave lesione della tutela paesaggistica», in quanto la deroga paralizzerebbe indirettamente l'applicazione del piano paesaggistico di cui il PUDM sarebbe strumento subordinato di specificazione e attuazione. Tale lesione sarebbe ancora più grave nei territori ancora privi di pianificazione paesaggistica, per i quali il PUDM costituisce l'unico strumento di pianificazione regionale vocato alla tutela paesaggistica.

1.3.- Una tale situazione determinerebbe la violazione sia delle disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004 invocate come parametro interposto per il tramite dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sia dell'art. 6, lettere *d*) ed *e*), della Convenzione europea sul paesaggio.

Gli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbero «espressione del principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico (articoli 135 e 143) e del principio della necessaria prevalenza del piano paesaggistico rispetto ad ogni altro strumento di pianificazione e [del]la sua inderogabilità “da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico” (art. 145)».



Gli stessi principi risulterebbero essere, per il ricorrente, anche «diretta espressione degli obblighi assunti dall'Italia con l'adesione alla Convenzione europea del paesaggio, tra i cui obiettivi vi è "la pianificazione del paesaggio" (art. 3)», e che impegna, tra l'altro, gli Stati parte ad «integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle di carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio» (art. 5, lettera *d*); a «stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'art. 5.c» (art. 6, lettera *d*); e ad «attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi» (art. 6, lettera *e*).

Violato sarebbe, inoltre, l'art. 9 Cost., in conseguenza dell'abbassamento del livello di tutela del paesaggio, non giustificato da altro interesse di rango costituzionale, determinato dalla deroga generalizzata ai PUDM.

Infine, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Essa, infatti, stabilirebbe una deroga alle vigenti norme a tutela del paesaggio, al dichiarato scopo «di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi» volti al rilascio di nuove concessioni, senza però che emerga «alcuna ragionevole correlazione tra la possibilità per l'Amministrazione di concludere i procedimenti amministrativi e la deroga a norme di legge che tutelano rilevanti interessi pubblici correlati al demanio marittimo». La disposizione impugnata si fonderebbe, infatti, sull'erroneo presupposto che quei procedimenti possano «concludersi solo omettendo la cura dei fondamentali interessi pubblici a cui sono preordinati anche i Piani di utilizzo».

Né l'emergenza pandemica potrebbe escludere la denunciata irragionevolezza, posto che, «trattandosi di nuove concessioni, queste ultime non verrebbero comunque rilasciate per un periodo strettamente correlato alla durata dell'emergenza sanitaria, bensì per la durata ordinariamente prevista».

2.- La Regione Siciliana si è costituita in giudizio, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

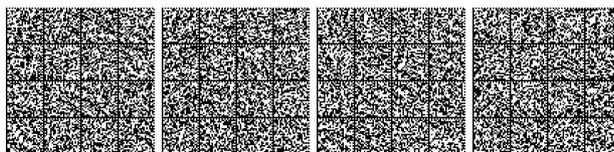
La difesa regionale sostiene, anzitutto, che il quadro normativo vigente garantirebbe piena tutela ai beni paesistici e ambientali, essendo comunque prescritta, in seno alla conferenza dei servizi propedeutica alla valutazione delle richieste di concessione, la previa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica. Da ciò consegue che nessuna concessione demaniale marittima - a prescindere dalla data di presentazione della richiesta e dall'esistenza o meno di un PUDM - sarebbe sottratta alla preventiva autorizzazione della Soprintendenza competente per territorio.

D'altra parte, la disposizione impugnata si ispirerebbe alla duplice esigenza di evitare «lo stallo di tutte le attività nei territori regionali non dotati del piano paesaggistico, con immaginabili ricadute sull'economia regionale», nonché «di eliminare una disparità di trattamento determinata dalla norma vigente a scapito di coloro che - per ragioni legate alle difficoltà operative dell'Amministrazione, connesse all'emergenza epidemiologica - avendo presentato istanza di concessione tra il 31/01/2020 (dichiarazione stato di emergenza) ed il 21/12/2020 (entrata in vigore della l.r. n. 32/2020) non hanno ottenuto la pubblicazione dell'istanza e l'indizione della relativa conferenza di servizi». Il che dimostrerebbe sia il nesso con l'emergenza pandemica e le conseguenti difficoltà operative della pubblica amministrazione, sia la funzione di tutela del diritto del cittadino a ottenere, in condizioni di uguaglianza, riscontro alla propria richiesta.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), per violazione:

- degli artt. 3 e 9 della Costituzione;
- dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, lettere *d*) ed *e*), della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14;
- dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137);
- degli artt. 14, lettere *f*) e *n*), e 32 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).



1.1.- La disposizione impugnata sostituisce l'art. 2, comma 1-*bis*, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità), prevedendo che, «[a]ttesa l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi, la coerenza con le previsioni del Piano di utilizzo del demanio marittimo di cui al comma 1 non è prevista per le istanze già protocollate alla data di entrata in vigore della presente legge».

In sostanza, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata - dispensando dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM) le concessioni la cui richiesta sia stata protocollata prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 - determinerebbe un complessivo abbassamento dei livelli di tutela ambientale, violando i principi della necessaria adozione dei piani paesaggistici e della prevalenza di questi ultimi rispetto a ogni altro strumento di pianificazione, con conseguente violazione dell'art. 9 Cost. e delle menzionate disposizioni nazionali e internazionali interposte ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost. Inoltre, tale disciplina contrasterebbe con il principio di ragionevolezza fondato sull'art. 3 Cost., dal momento che non sussisterebbe alcuna ragionevole correlazione tra la necessità di derogare ai PUDM e l'emergenza pandemica in corso.

2.- La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità delle censure del ricorrente, svolgendo tuttavia argomenti volti unicamente a contestare nel merito le censure medesime.

Dal che la non fondatezza dell'eccezione.

3.- Ai fini della valutazione del merito delle questioni, occorre brevemente delineare il contesto normativo nel quale la disposizione impugnata si inserisce.

3.1.- La disciplina dei PUDM nella Regione Siciliana è stabilita dalla legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), e successive modificazioni, in coerenza con le indicazioni generali contenute, a livello di legislazione statale, nell'art. 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494. La legge regionale in questione fissa i contenuti necessari dei piani - tra cui spicca quello di riservare almeno il cinquanta per cento del litorale alla fruizione pubblica (art. 5) - nonché il relativo procedimento di approvazione. Quest'ultimo prevede, in particolare, che i Comuni costieri adottino una proposta di piano, in conformità alle linee guida predisposte dall'Assessorato regionale competente. La proposta deve poi essere sottoposta a valutazione ambientale strategica (VAS), ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sulla base della quale i Comuni introducono le necessarie modifiche al piano, che deve essere infine approvato dallo stesso Assessorato regionale.

La legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 stabilisce, inoltre, che le attività e le opere in concessione sul litorale marino «possono essere esercitate e autorizzate solo in conformità alle previsioni di appositi piani di utilizzo delle aree demaniali marittime» (art. 4, comma 1).

Il successivo comma 3 dell'art. 4, nella sua versione originaria, consentiva, nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, «il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con prevalenza delle previsioni contenute nei piani di utilizzo successivamente approvati».

L'art. 4, comma 3-*bis*, della medesima legge, inserito dall'art. 39, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), ha ulteriormente precisato che «le nuove concessioni demaniali marittime relative ad aree non già assegnate da rilasciarsi dovranno risultare coerenti con le previsioni del piano e quelle rilasciate in epoca successiva alla data di entrata in vigore della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, qualora fossero in contrasto, dovranno essere adeguate alla prima scadenza utile del 2020 e quelle non adeguabili non potranno essere rinnovate».

3.2.- Una serie di disposizioni successive si è poi occupata del procedimento di rilascio delle concessioni sul litorale marittimo nei Comuni in cui il PUDM non sia stato ancora approvato in via definitiva.

Anzitutto, l'art. 20 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio *I*), ha inserito un nuovo comma 1-*ter* nell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, stabilendo che, fino all'approvazione definitiva del rispettivo PUDM, sarebbe stato consentito in ciascun Comune il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime «coerente alle previsioni contenute nel piano di utilizzo (PUDM) in corso di adozione ed approvazione».

3.3.- Tale disposizione è stata poi sostituita dall'art. 24, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale).



Nel testo modificato, l'art. 1, comma 1-ter, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 disponeva che, nelle more dell'approvazione del PUDM, fosse consentito all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente «il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con validità sino al 31 dicembre 2020 mediante procedure di evidenza pubblica». Ove fossero poi risultate in contrasto con il piano di utilizzo del demanio marittimo successivamente approvato, tali concessioni avrebbero dovuto essere «adeguate alle previsioni dello stesso entro il termine di novanta giorni dalla sua approvazione, previa comunicazione al concessionario». Era inoltre disposto che le concessioni che non potessero essere adeguate sarebbero state revocate.

Con tale ultima disposizione, il legislatore regionale aveva dunque stabilito - evidentemente allo scopo di sollecitare i Comuni ancora inadempienti a dotarsi dei PUDM, prescritti dalla normativa regionale sin dal 2005 - che, in assenza del piano, tutte le nuove concessioni eventualmente rilasciate sarebbero in ogni caso scadute il 31 dicembre 2020, contestualmente eliminando in radice la possibilità - introdotta poco prima, con la legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 - di rilasciare concessioni di durata ordinaria in pendenza del procedimento di approvazione del PUDM.

3.4.- Giusto in prossimità della scadenza di tale termine, l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 ha abrogato tanto l'art. 4, comma 3-bis (*supra*, punto 3.1.), quanto l'art. 1, comma 1-ter, nel testo da ultimo modificato (*supra*, punto 3.3.), della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005.

Al loro posto, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 ha dettato una nuova disciplina sul rilascio di nuove concessioni in assenza di PUDM. Ivi si prevede che, nelle more dell'approvazione dei piani in questione, «è consentito il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime, per una durata di sei anni, purché coerenti con le previsioni del piano di utilizzo già adottato in via preliminare dal Consiglio comunale ed in corso di approvazione. Qualora le nuove concessioni demaniali marittime siano in contrasto con i piani di utilizzo (PUDM) successivamente approvati, l'ente concedente assegna un termine, non inferiore a novanta giorni, entro cui il concessionario può inoltrare istanza al fine di rendere coerente la concessione demaniale marittima con il PUDM approvato. Se il concessionario non vi provvede nel termine assegnato ovvero se la concessione non risulti adeguabile alle previsioni del PUDM, la concessione è revocata».

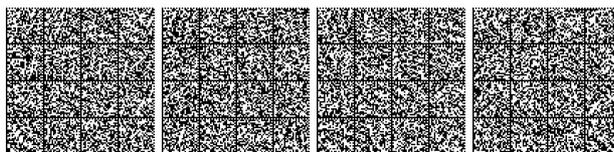
Con tale disposizione, il legislatore regionale ha dunque ripristinato la possibilità, anche nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, di rilasciare nuove concessioni demaniali per una durata di sei anni, purché, però, esse fossero coerenti con le «previsioni del piano di utilizzo già adottato in via preliminare dal Consiglio comunale ed in corso di approvazione». E ciò, ancora una volta, con l'evidente intento di indurre i Comuni ad adottare almeno in via provvisoria i piani in questione, pur in un periodo caratterizzato dal generale rallentamento dell'attività amministrativa, in conseguenza dell'emergenza pandemica in corso - ciò che spiega la previsione della possibilità di procedere al rilascio delle concessioni anche prima della conclusione del procedimento di approvazione definitiva dei PUDM. Il tutto subordinatamente alla ormai consueta previsione alternativa - in caso di difformità tra la concessione e il piano definitivamente approvato - dell'obbligo a carico del concessionario di eliminare tale difformità, ovvero della decadenza di quest'ultimo dalla concessione in caso di impossibilità di procedere in tal senso.

Restava però fermo, all'indomani dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, il divieto di rilasciare nuove concessioni in tutti i Comuni nei quali il PUDM non fosse ancora stato adottato nemmeno in via provvisoria.

3.5.- A distanza di appena quattro mesi, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente sul punto con l'art. 69, comma 2, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Tale disposizione ha introdotto nell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 il comma 1-bis, dal seguente tenore: «[a]ttesa l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi, la coerenza con le previsioni del piano di utilizzo del demanio marittimo, di cui al comma 1, non è prevista per le istanze per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, erano state avviate le procedure di cui all'articolo 18 della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7 e successive modificazioni e per tutte le istanze già protocollate alla data della dichiarazione di emergenza epidemiologica».

In sostanza, il legislatore regionale - consentendo il rilascio di concessioni anche a prescindere dalla loro «coerenza» con i PUDM - ha inteso così ripristinare la possibilità di rilasciare nuove concessioni, per una durata di sei anni, anche nei Comuni nei quali il relativo procedimento di adozione non fosse neppure iniziato. Ciò subordinatamente alla condizione alternativa: a) che alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 - e dunque al 4 gennaio 2021, considerando l'ordinario termine di vacatio legis di quindici giorni dalla data di pubblicazione della legge - fosse già stata indetta la conferenza dei servizi in conseguenza della presentazione di un'istanza di concessione; ovvero b) si trattasse di un'istanza già protocollata alla data di dichiarazione dello stato di emergenza pandemica - e dunque al 31 gennaio 2020.



3.6.- Qualche mese più tardi, il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 è stato modificato dalla disposizione in questa sede impugnata, l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2021 (*supra*, punto 1.1.).

Per effetto di questa modifica, la «coerenza» con i PUDM non è ora prevista per la generalità delle istanze di concessioni «già protocollate» alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, e dunque alla data del 4 gennaio 2021, a prescindere dalla circostanza che a quella data si fosse già svolta la conferenza di servizi. Il che vale ad estendere ulteriormente la deroga già stabilita dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 per tutte le istanze protocollate entro il 31 gennaio 2020.

4.- Tutto ciò premesso, le questioni sono fondate con riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

4.1.- Non erra, invero, la difesa regionale nel sottolineare che la dispensa dalla coerenza delle concessioni con il PUDM non comporta alcuna deroga alle vigenti disposizioni statali in materia di tutela del paesaggio, e in particolare alle pertinenti disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La costante giurisprudenza di questa Corte qualifica tali disposizioni, e in particolare quelle in materia di autorizzazione paesaggistica, come norme di riforma economico-sociale (con riferimento alla Regione Siciliana, si vedano le sentenze n. 160 del 2021, n. 130 del 2020 e n. 172 del 2018). In quanto tali, esse vincolano anche le autonomie territoriali a statuto speciale nelle materie di competenza primaria di queste ultime, come quelle - sulle quali incide la disposizione ora all'esame - dell'urbanistica, della tutela del paesaggio e dei beni demaniali statali trasferiti alla stessa Regione (rispettivamente, artt. 14, lettere f e n, e 32 dello statuto reg. Siciliana).

Ora, i litorali marini sono beni paesaggistici tutelati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), cod. beni culturali. Tale qualità, impressa al bene direttamente dalla legge, implica che su tali aree ogni intervento debba essere sottoposto all'autorizzazione paesaggistica dell'autorità competente, secondo quanto stabilito dall'art. 146, comma 5, del medesimo codice, a prescindere dall'esistenza o meno di un piano paesaggistico, e a prescindere - a fortiori - dall'esistenza o meno di un PUDM nel Comune interessato.

Allorché, poi, il Comune si trovi in un'area del territorio regionale in cui esiste un piano paesaggistico, quest'ultimo risulterà immediatamente vincolante, dovendo semmai il PUDM - ove esistente - risultare conforme al piano paesaggistico. Conseguentemente, tutte le concessioni relative al demanio marittimo dovranno anch'esse risultare conformi al piano paesaggistico, ed essere sottoposte al relativo procedimento autorizzativo, anche nell'ipotesi in cui la legge regionale preveda deroghe rispetto alle disposizioni previste dal PUDM vigente nel singolo territorio comunale.

4.2.- Tuttavia, la disposizione impugnata - consentendo il rilascio di nuove concessioni sul demanio marittimo anche nei Comuni che, a distanza di oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 (*supra*, punto 3.1.), ancora non si sono dotati di PUDM - finisce per frustrare gli sforzi, compiuti con le precedenti leggi reg. Siciliana n. 16 del 2017 (*supra*, punto 3.2.), n. 1 del 2019 (*supra*, punto 3.3.) e n. 32 del 2020 nella sua versione originaria (*supra*, punto 3.4.), di indurre finalmente i Comuni ad avviare i procedimenti di approvazione dei PUDM: sforzi che si imperniavano, in particolare, sul vincolo delle nuove concessioni al rispetto, quanto meno, del PUDM già adottato dal Comune, ancorché non ancora definitivamente approvato dall'Assessorato regionale competente.

La giurisprudenza amministrativa ritiene che i piani in parola costituiscano strumenti settoriali «destinat[i] ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatica» delle concessioni demaniali, al fine di «rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 21 giugno 2005, n. 3267).

Tali piani svolgono dunque un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari, attraverso la destinazione di una quota di spiaggia libera pari, secondo quanto previsto dalla stessa legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, al cinquanta per cento del litorale.

Inoltre, non è senza significato che la giurisprudenza amministrativa attribuisca alla valutazione ambientale strategica (VAS), cui i PUDM sono preventivamente sottoposti, anche la funzione di ponderare gli effetti sul paesaggio che l'attività antropica oggetto di pianificazione può comportare (TAR Toscana, sezione prima, sentenza 28 dicembre 2016, n. 1874; TAR Marche, sezione prima, sentenza 6 marzo 2014, n. 291).

E dunque, una disposizione che - come il comma 1-*bis* dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, come modificato dalla disposizione in questa sede impugnata - preveda, in deroga al divieto di nuove concessioni nei Comuni siciliani ancora sprovvisti di PUDM già imposto dalla legislazione precedente a partire dal 31 dicembre 2020, la possibilità di continuare a rilasciarle anche in seguito, ha l'effetto di eliminare un importante incentivo per i Comuni ad avviare il relativo procedimento di approvazione; e determina, conseguentemente, un abbassamento del livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio nei Comuni costieri rispetto a quanto già in precedenza assicurato dalla stessa legislazione regionale previgente.



4.3.- Né la disposizione impugnata trova alcuna ragionevole giustificazione nelle finalità invocate dalla difesa regionale.

Emerge dai lavori preparatori della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, alla quale si deve l'introduzione del comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 (poi modificato dalla disposizione in questa sede impugnata), che la *ratio* dell'intervento legislativo sarebbe stata quella di evitare la frustrazione del «legittimo affidamento» maturato da coloro che avevano presentato una istanza di concessione prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, per la quale fosse già stata avviata la relativa istruttoria. Nella relazione illustrativa si afferma, inoltre, che, «nella considerazione che solo pochi comuni si sono dotati del PUDM, [la verifica di compatibilità della coerenza con il PUDM adottato] porterebbe all'inevitabile rigetto della richiesta ed alla conseguente insorgenza di un rilevante numero di contenziosi, con evidente aggravio dell'attività amministrativa e, in caso di soccombenza, per le casse regionali».

I lavori preparatori della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, tuttavia, non chiariscono di quale legittimo affidamento potesse parlarsi, posto che prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 - e dunque prima del 4 gennaio 2021 - vigeva la già illustrata disciplina dell'art. 24, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 (*supra*, punto 3.3.), la quale ammetteva, nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, solo nuove concessioni di breve durata, ossia «con validità sino al 31 dicembre 2020». Di talché, tutti coloro che avevano presentato domanda di concessione nel 2019 o per tutto il 2020 in Comuni sprovvisti di PUDM non potevano che aspettarsi concessioni brevi o brevissime, comunque destinate a scadere il 31 dicembre 2020.

Cionondimeno, la legge reg. Siciliana n. 17 del 2021 ha ulteriormente esteso, mediante la disposizione in questa sede impugnata, la deroga in parola, la quale è così giunta ad abbracciare la totalità delle istanze protocollate entro il 4 gennaio 2021.

Secondo la difesa regionale, tale ulteriore deroga si giustificerebbe in relazione all'esigenza di «evitare lo stallo di tutte le attività nei territori regionali non dotati del piano paesaggistico, con immaginabili ricadute sull'economia regionale», nonché all'obiettivo di «eliminare una disparità di trattamento determinata dalla norma vigente a scapito di coloro che - per ragioni legate alle difficoltà operative dell'Amministrazione, connesse all'emergenza epidemiologica - avendo presentato istanza di concessione tra il 31/01/2020 (dichiarazione stato di emergenza) ed il 21/12/2020 (entrata in vigore della l.r. n. 32/2020) non hanno ottenuto la pubblicazione dell'istanza e l'indizione della relativa conferenza di servizi».

Tali motivazioni, tuttavia, non risultano persuasive.

Anzitutto, l'obbligo per i Comuni di dotarsi di PUDM prescinde dall'esistenza di un piano paesaggistico, i due strumenti operando su livelli diversi (anche se, come si è già detto, laddove il piano paesaggistico vi sia, il PUDM dovrà necessariamente conformarsi ad esso). Pertanto, anche nelle parti del territorio regionale ancora sprovviste di piano paesaggistico, i Comuni possono, e anzi devono, attivarsi per adottare e far approvare i rispettivi PUDM dall'Assessorato regionale, secondo la procedura disciplinata dalla legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 e successive modificazioni.

Proprio per indurre i Comuni ancora inadempienti a provvedere in tal senso, la legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 aveva, come appena rammentato, consentito soltanto il rilascio di concessioni con validità limitata al 31 dicembre 2020 nei Comuni ancora non provvisti di PUDM, evidentemente confidando che tutti i Comuni potessero dotarsi entro quella data dei piani in parola. Il subentrare, nella primavera 2020, dell'emergenza pandemica e i conseguenti ritardi nei procedimenti amministrativi in corso avevano poi indotto il legislatore regionale a mitigare, a mezzo dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, il rigore di quella previsione, e a consentire per il futuro - e dunque a partire dal 4 gennaio 2021, data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 - il rilascio di concessioni di durata di sei anni anche nei comuni ancora sprovvisti di PUDM. Ciò, però, subordinatamente alla condizione essenziale che i Comuni interessati avessero quanto meno adottato in via provvisoria il PUDM, e che quest'ultimo fosse in attesa di approvazione da parte delle competenti autorità regionali.

Dell'emergenza pandemica in corso il legislatore regionale si era, dunque, già fatto carico con la legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, attraverso una soluzione che - senza abbandonare la linea, sino a quel momento seguita, di incentivare i Comuni a dotarsi dei PUDM - evitava di porre a carico dei Comuni medesimi, e dei potenziali interessati all'ottenimento delle concessioni, le conseguenze degli eventuali ritardi dell'amministrazione regionale, legati anche alla situazione epidemiologica, nell'approvazione dei piani.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, introdotto dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e poi subito modificato dall'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2021 - in questa sede impugnato - sovverte, invece, il senso di questa disciplina, disponendo, con effetto retroattivo, la possibilità di rilasciare concessioni di durata ordinaria anche nei Comuni del tutto sprovvisti di PUDM (provvisorio o definitivo), sulla base di istanze che non avrebbero potuto in alcun modo essere accolte al tempo della loro presentazione, e rispetto alle quali - dunque - non si poneva alcuna ragione di tutela dell'affidamento degli interessati alla concessione.



Da tale ultima considerazione discende, altresì, l'inconsistenza dell'ulteriore argomento della difesa regionale, secondo cui la disposizione ora impugnata avrebbe avuto la funzione di rimuovere una disparità di trattamento creata dalla precedente legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in relazione alla sorte delle istanze presentate prima del 4 gennaio 2021 nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM. Proprio perché quelle istanze, al momento della loro presentazione, erano certamente destinate al rigetto sulla base della legislazione allora vigente, non vi era alcuna ragione per estendere alla totalità delle istanze medesime la singolare disciplina retroattiva dettata, in relazione ad alcune di esse, dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, allo scopo di consentire il rilascio di concessioni anche laddove non esistesse alcun PUDM, approvato in via definitiva o anche solo provvisoria.

4.4.- L'irragionevolezza del pregiudizio agli interessi tutelati dall'obbligo, imposto ai Comuni costieri, di dotarsi di PUDM appare viepiù evidente, ove si consideri che il testo del comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, come modificato dalla disposizione in questa sede impugnata, appare dispensare tout court le concessioni richieste entro il 4 gennaio 2021 dalla «coerenza con le previsioni» dei PUDM, senza prevedere espressamente, come accade invece nel comma 1, che - nell'ipotesi in cui il piano sia approvato successivamente alla concessione - il concessionario sia tenuto ad assicurare tale coerenza, e, in mancanza, la concessione venga meno. Dalla natura di lex specialis del comma 1-bis rispetto al comma 1 parrebbe, dunque, doversi dedurre che tale obbligo di conformazione ex post non operi affatto per le concessioni in parola, che potrebbero pertanto continuare a derogare alle sopravvenute previsioni del piano per tutta la loro durata.

Ma, anche ove non si accedesse a tale lettura, la deroga in parola sarebbe comunque destinata a incidere sulla stessa conformazione dei piani, dal momento che l'obbligo, sancito dall'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, di prevedere una quota non inferiore al cinquanta per cento dell'intero litorale di pertinenza da destinare alla fruizione pubblica, fa espressamente «salve le concessioni già rilasciate». Ivi comprese, dunque, quelle rilasciate ai sensi della disposizione qui censurata.

4.5.- In definitiva, la disposizione in questa sede impugnata assicura esclusivamente la salvaguardia degli interessi degli aspiranti alle nuove concessioni, sacrificando, oltre i limiti consentiti dal principio di ragionevolezza, gli interessi riconducibili al raggio di tutela dell'art. 9 Cost., in funzione dei quali la stessa legislazione regionale impone ai Comuni l'obbligo di dotarsi di PUDM.

Essa deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli artt. 3 e 9 Cost.

5.- Restano assorbite le censure formulate in riferimento all'art. 117, commi primo - in relazione all'art. 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea sul paesaggio - e secondo, lettera s), Cost. - in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché agli artt. 14, lettere f) e n), e 32 dello statuto reg. Siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 109

Sentenza 24 marzo - 5 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Spese del processo di esecuzione - Liquidazione dei compensi del difensore della parte creditrice ammessa al patrocinio - Possibilità di chiedere il pagamento del compenso per intero, anziché nei limiti del ricavato dell'espropriazione - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di eguaglianza e del giusto processo, nonché dei diritti a un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e di difesa - Inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura civile, art. 95.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 24, terzo comma, 36 e 111, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 95 del codice di procedura civile, promosso dal Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Pavia, nel procedimento vertente tra L. T. e P.F. P. e altro, con ordinanza del 17 novembre 2020, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 novembre 2020, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2021, il Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Pavia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 95 del codice di procedura civile, «nella parte in cui non prevede che la sua applicazione sia esclusa in caso di liquidazione delle spese a carico dell'Erario ai sensi del D.P.R. 30/05/2002 n. 115», denunciandone il contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 24, terzo comma, 36 e 111, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il rimettente riferisce che nel corso di un procedimento per espropriazione presso terzi - nel quale, a fronte di un credito precisato come da precetto nell'importo di euro 31.242,70, «oltre interessi legali sul capitale dal dovuto al saldo», il terzo pignorato ha reso la dichiarazione di esistenza di un credito per euro 153,60 - il difensore della creditrice procedente, ammessa al patrocinio a spese dello Stato, ha domandato la liquidazione dei compensi per la somma, già ridotta del cinquanta per cento rispetto ai valori tariffari medi, di euro 1.057,50, oltre alle spese generali al quindici per cento, al contributo per la cassa di previdenza degli avvocati e all'imposta per il valore aggiunto (IVA).



Si legge nell'ordinanza di rimessione che l'istante ha richiesto al giudice dell'esecuzione di non limitare l'onorario alla esigua somma realizzata con l'esecuzione, sul presupposto che la regola dettata dall'art. 95 cod. proc. civ., secondo la quale la soddisfazione del credito per le spese del processo esecutivo è condizionata all'utile collocazione sul ricavato, non riguardi l'ipotesi in cui il creditore pignorante sia ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

Ciò in quanto, ad avviso del difensore istante, l'antinomia tra la suddetta disposizione, recante la disciplina generale in materia di spese nel processo esecutivo, e la norma, dettata dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», per la liquidazione delle spese in favore della parte ammessa al beneficio, dovrebbe essere risolta, in base al criterio di specialità, accordando preferenza a quest'ultima.

Lo stesso difensore, aggiunge il giudice *a quo*, per il caso in cui si ritenesse di applicare l'art. 95 cod. proc. civ., ha chiesto sollevarsi questione di legittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui non prevede che la sua operatività sia esclusa in caso di liquidazione delle spese a carico dell'erario, per contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 24, 36 e 111, primo comma, Cost.

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice rimettente assume di dover provvedere sulla richiesta di liquidazione delle spese e dei compensi per il difensore e di non poter «decidere la presente causa, senza la soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata ed invocata».

Argomenta, al riguardo, il giudice *a quo* che la decisione sulle spese è imprescindibile anche nel processo esecutivo, essendo funzionale alla compiuta realizzazione della tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita (art. 24 Cost.), soprattutto nei casi, come quello di specie, in cui l'azione esecutiva è volta a conseguire la soddisfazione di un credito relativo ad oneri di mantenimento in favore di un soggetto minore.

Ancora, il rimettente evidenzia che perdurano le condizioni reddituali considerate nel provvedimento di ammissione, in via anticipata e provvisoria, della parte al beneficio, e che, pertanto, non risultano circostanze che ne giustifichino la revoca ai sensi dell'art. 136 del d.P.R. n. 115 del 2002.

1.3.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Pavia, riproducendo le censure formulate dalla difesa della creditrice procedente, dubita, anzitutto, della compatibilità dell'art. 95 cod. proc. civ., come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità, con il principio di uguaglianza sostanziale espresso dall'art. 3, secondo comma, Cost.

Nei procedimenti esecutivi in cui il creditore procedente sia stato ammesso al patrocinio per i non abbienti, l'applicazione della regola per la quale il credito per le spese dell'esecuzione può essere soddisfatto nei soli limiti del ricavato comporterebbe «una irragionevole ed ingiustificata parità di trattamento di situazioni geneticamente e concretamente differenti».

Argomenta, al riguardo, il rimettente che il difensore del creditore non ammesso al patrocinio a spese dello Stato, nel caso in cui le spese della procedura esecutiva non ottengano utile collocazione per incapienza totale o parziale del ricavato, può comunque richiedere il pagamento del compenso alla parte assistita, sulla base dei parametri indicati nell'art. 4 del decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247).

Al contrario, ove il creditore sia ammesso al patrocinio a spese dello Stato, il difensore, in base al divieto stabilito dall'art. 85 del d.P.R. n. 115 del 2002, non può chiedere e percepire compensi o rimborsi, a qualunque titolo, dal proprio assistito, incorrendo altrimenti in un grave illecito disciplinare.

Ne conseguirebbe che, proprio in una situazione in cui il soggetto che richiede la tutela giudiziaria, essendo sprovvisto dei mezzi economici necessari per accedervi, versa in condizioni di particolare debolezza, sarebbe offerta una protezione inferiore, dal momento che gli avvocati potrebbero mostrarsi restii ad accettare l'incarico difensivo senza la certezza di vedersi riconosciuto un compenso, ancorché dimezzato, per essere lo stesso subordinato alla capienza dell'esecuzione.

Nella prospettiva della persona ammessa al patrocinio a spese dello Stato l'incertezza sulla liquidazione dei compensi «si trasformerebbe in una maggiore difficoltà o nel caso limite in una impossibilità di ottenere la soddisfazione dei diritti riconosciuti dall'ordinamento e da una decisione giurisdizionale».

1.3.1.- Richiamando, ancora, le allegazioni del difensore istante, il giudice *a quo* deduce il contrasto della norma censurata con l'art. 24, terzo comma, Cost.

La prospettiva di non vedere riconosciuto il diritto alla rifusione delle spese processuali costituirebbe, per la parte ammessa al beneficio, una remora ad agire in giudizio.



Né, secondo il rimettente, tale violazione potrebbe ritenersi giustificata dalla finalità generale di limitazione delle spese giudiziali, poiché «nel caso di specie non siamo di fronte a ipotesi di illecito o spregiudicato utilizzo dello strumento processuale, ma di tentativo di ottenere il soddisfacimento di un diritto di credito in favore di una minore».

1.3.2.- Ritiene, ancora, il giudice *a quo* che la norma censurata rechi *vulnus* all'art. 36 Cost., in quanto, in caso di infruttuosità del pignoramento, al difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato non sarebbe assicurato un compenso ragionevolmente proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e, in ogni caso, sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa.

1.3.3.- Infine, riprendendo, ancora una volta, le argomentazioni del difensore della parte creditrice, il rimettente sospetta che la norma denunciata si ponga in contrasto con l'art. 111, primo comma, Cost.

Non sarebbe «giusto» il processo nel quale un soggetto che abbia un diritto riconosciuto da un provvedimento giurisdizionale divenuto definitivo, che sia indigente e che, al fine di recuperare il proprio credito, debba necessariamente avvalersi di un difensore, non solo non consegua il soddisfacimento delle proprie pretese, ma non ottenga neanche una pronuncia soddisfattiva sulle spese del procedimento esecutivo «solo perché il debitore ha occultato i suoi beni».

Secondo il giudice *a quo*, tale condizione sarebbe, peraltro, oltremodo punitiva e ingiusta, considerato che, per un verso, a mente dell'art. 133 del d.P.R. n. 115 del 2002, il provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio la rifusione delle spese processuali a favore della parte ammessa dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato; e che, per l'altro, ai sensi dell'art. 135, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, le spese relative ai processi esecutivi, mobiliari e immobiliari, hanno diritto di prelazione, ai sensi degli artt. 2755 e 2770 del codice civile, sul prezzo ricavato dalla vendita o sul prezzo dell'assegnazione o sulle rendite riscosse dall'amministratore giudiziario.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la dichiarazione di inammissibilità o di manifesta infondatezza delle questioni.

2.1.- La difesa statale eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità delle questioni per carente motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza.

Il giudice rimettente, con singolare tecnica redazionale, si sarebbe limitato a riferire le prospettazioni formulate dal difensore della creditrice procedente nell'istanza di liquidazione del compenso, omettendo di effettuare una propria ragionata valutazione al riguardo.

Sostiene, ancora, l'Avvocatura generale dello Stato che il giudice *a quo* avrebbe ricostruito in modo incompleto la normativa applicabile nel caso di specie, non avendo considerato la specifica disciplina prevista nel testo unico sulle spese di giustizia per l'ipotesi di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel processo esecutivo e, in particolare, l'art. 135, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, secondo cui le spese relative ai processi esecutivi, mobiliari e immobiliari, hanno diritto di prelazione, ai sensi degli artt. 2755 e 2770 cod. civ., sul prezzo ricavato dalla vendita o sul prezzo dell'assegnazione o sulle rendite riscosse dall'amministratore giudiziario.

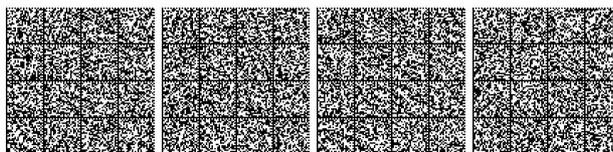
Il rimettente avrebbe, inoltre, erroneamente ritenuto che, in caso di incapienza delle somme ricavate dalla procedura esecutiva, il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato non possa ottenere integralmente l'importo liquidato dal giudice. Invece, secondo la difesa erariale, nel processo esecutivo avviato dal soggetto ammesso al beneficio la liquidazione del compenso e delle spese spettanti al difensore andrebbe effettuata ai sensi dell'art. 82 del d.P.R. n. 115 del 2002, per un importo non superiore ai valori medi delle tariffe professionali vigenti.

All'incompleta ricostruzione della normativa applicabile conseguirebbe quindi l'inammissibilità delle censure.

2.2.- In via gradata, l'Avvocatura conclude per la manifesta infondatezza delle questioni sollevate, poiché le violazioni dei parametri indicati si baserebbero sull'erroneo presupposto per il quale, in caso di incapienza del pignoramento, il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato non possa ottenere integralmente l'importo liquidato dal giudice.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Pavia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 95 del codice di procedura civile «nella parte in cui non prevede che la sua applicazione sia esclusa in caso di liquidazione delle spese a carico dell'Erario ai sensi del D.P.R. 30/05/2002 n. 115», denunciandone il contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 24, terzo comma, 36 e 111, primo comma, della Costituzione.



1.1.- Il giudice *a quo* premette che, all'esito di un procedimento per espropriazione presso terzi, nel quale è stata resa dichiarazione di esistenza di un credito per una somma significativamente inferiore all'ammontare di quello azionato, è chiamato a provvedere sulla richiesta di liquidazione dei compensi avanzata dal difensore della creditrice procedente ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

1.2.- Il rimettente ritiene di non poter decidere su tale istanza senza «la soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata ed invocata» - e dunque senza fare applicazione dell'art. 95 cod. proc. civ. che ne è oggetto -, dal momento che anche nel processo esecutivo la statuizione sulle spese è imprescindibile, perché funzionale alla compiuta realizzazione della tutela giurisdizionale garantita dall'art. 24 Cost.

1.3.- Riguardo alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* sospetta che la disposizione censurata realizzi, anzitutto, un trattamento omogeneo di situazioni differenti, in contrasto con l'art. 3, secondo comma, Cost., posto che il difensore del creditore non ammesso al patrocinio per i non abbienti, in caso di infruttuosità dell'esecuzione, può comunque pretendere il pagamento del compenso dalla parte patrocinata, mentre al difensore del creditore ammesso al beneficio è vietato, in forza dell'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», richiedere somme, a qualunque titolo, al proprio assistito.

Verrebbe così riservato un trattamento deteriore proprio ai soggetti che, essendo sprovvisti dei mezzi economici per accedere alla tutela giurisdizionale, versano in condizioni di maggiore debolezza, dal momento che gli avvocati potrebbero mostrarsi restii ad accettare incarichi difensivi non avendo la certezza di percepire un compenso, ancorché dimezzato, per essere lo stesso subordinato alla fruttuosità dell'esecuzione.

1.3.1.- La norma censurata contrasterebbe, altresì, con l'art. 24, terzo comma, Cost., in quanto la prospettiva di vedere non riconosciuto il diritto alla rifusione delle spese processuali costituirebbe, per la parte ammessa al beneficio, una remora ad agire in giudizio.

1.3.2.- Sarebbe anche violato l'art. 36 Cost., in quanto, in caso di incapacienza del pignoramento, al difensore della parte ammessa al patrocinio non sarebbe assicurato un compenso ragionevolmente proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e in ogni caso sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa.

1.3.3.- Infine, la norma denunciata recherebbe *vulnus* all'art. 111, primo comma, Cost., dal momento che non sarebbe «giusto» il processo nel quale un soggetto che abbia un diritto accertato mediante un provvedimento giurisdizionale divenuto definitivo, che versi in condizioni di indigenza e che, al fine di recuperare il proprio credito, debba necessariamente avvalersi di un difensore, non solo non consegua il soddisfacimento delle proprie pretese, ma non ottenga neanche una pronuncia satisfattiva sulle spese del processo esecutivo «solo perché il debitore ha occultato i suoi beni».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito anzitutto l'inammissibilità delle questioni sollevate per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulle ragioni fondanti le censure, osservando che il giudice *a quo* si sarebbe limitato a riprodurre le allegazioni del difensore istante, senza formulare una propria valutazione.

2.1.- Inoltre, il rimettente avrebbe ricostruito in modo incompleto la normativa applicabile nel caso di specie. Egli, infatti, da un lato, avrebbe ommesso di considerare la specifica disciplina prevista dall'art. 135, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, secondo cui le spese relative ai processi esecutivi, mobiliari e immobiliari, hanno diritto di prelazione, ai sensi degli artt. 2755 e 2770 del codice civile, sul prezzo ricavato dalla vendita o sul prezzo dell'assegnazione o sulle rendite riscosse dall'amministratore giudiziario; dall'altro, avrebbe erroneamente ritenuto che, in caso di incapacienza delle somme ricavate dalla procedura esecutiva, il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato non possa ottenere integralmente l'importo liquidato dal giudice.

2.2.- In via gradata, la difesa statale ha concluso per la manifesta infondatezza delle questioni sollevate, per la non divisibilità dell'assunto secondo il quale il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato non potrebbe conseguire il compenso allo stesso spettante secondo i criteri indicati dall'art. 82 del d.P.R. n. 115 del 2002.

3.- L'eccezione di inammissibilità con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri contesta che il rimettente si sarebbe limitato a riportare le allegazioni del difensore istante nel giudizio principale, omettendo ogni valutazione al riguardo, non è fondata.

La tecnica redazionale impiegata nell'ordinanza di rimessione, consistente nella riproduzione analitica delle censure di legittimità costituzionale formulate dal difensore nel giudizio principale, denota, infatti, la consapevole intenzione del giudice *a quo* di mutuarne l'apparato argomentativo.

Risulta dunque adempiuto l'obbligo del rimettente di rendere esplicite, facendole proprie, le argomentazioni di parte sulla non manifesta infondatezza (sentenze n. 10 del 2015 e n. 350 del 2007).



4.- È, invece, fondata l'eccezione di inammissibilità per incompleta ricostruzione del quadro normativo.

4.1.- Il rimettente ha dato atto che il difensore della creditrice procedente nel giudizio *a quo* aveva chiesto determinarsi il compenso a carico dell'erario senza limitarne l'ammontare alla esigua somma dichiarata dal terzo pignorato. Ciò, sul presupposto che, ai fini della liquidazione dell'onorario per il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, l'antinomia tra la regola generale di cui all'art. 95 cod. proc. civ. - che condiziona la realizzazione del credito per le spese del processo esecutivo alla fruttuosità dell'espropriazione - e la disciplina dettata dall'art. 82 del d.P.R. n. 115 del 2002 - il quale prevede che l'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento osservando la tariffa professionale - debba essere risolta accordando prevalenza a quest'ultima regola, in ossequio al criterio di specialità.

In subordine, per il caso in cui il giudice dell'esecuzione avesse ritenuto di liquidare le spettanze nei limiti della capienza del credito assegnato, il difensore aveva sollecitato l'odierno incidente di legittimità costituzionale.

4.1.1.- Ciò posto, alla stregua del costante orientamento di questa Corte - secondo il quale la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l'applicazione della norma censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 52 del 2022 e n. 105 del 2018) - il giudice *a quo* era tenuto ad esplicitare i motivi della ritenuta applicabilità, nella specie, dell'art. 95 cod. proc. civ. Avrebbe dovuto, cioè, argomentare in ordine alle ragioni della ritenuta operatività della regola dettata da tale disposizione, che, secondo la lettura fornita dal diritto vivente, limita la liquidazione dei compensi a favore del difensore alla capienza del ricavato della espropriazione forzata anche nella ipotesi in cui al pagamento di tali compensi sia tenuto a provvedere l'erario. Il rimettente si è, al contrario, limitato, nonostante il difensore nel giudizio principale gli avesse esplicitamente chiesto di liquidare i compensi in misura superiore alla somma oggetto di distribuzione nel processo esecutivo, ad asserire in modo tautologico di non poter «decidere la presente causa, senza la soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata ed invocata».

4.2.- Un'attenta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale avrebbe, invece, evidenziato ragioni di ordine testuale e sistematico idonee ad escludere l'operatività, nella specie, della norma censurata.

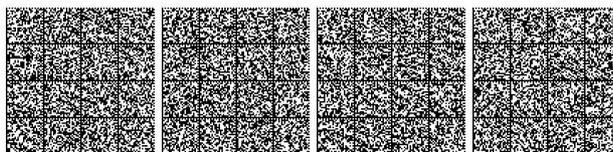
4.2.1.- Nella liquidazione delle spettanze dell'avvocato del creditore ammesso al patrocinio a spese dello Stato, la regola espressa dall'art. 95 cod. proc. civ., secondo la quale il credito per le spese della procedura esecutiva può ottenere soddisfazione nei soli limiti della capienza del ricavato, non può invero trovare applicazione. Ciò in quanto la disciplina del patrocinio per i non abbienti e le norme sul governo delle spese del processo si rivolgono a rapporti distinti e autonomi (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 9 settembre 2019, n. 22448; ordinanza 2 settembre 2020, n. 18223).

Il rapporto che origina dal provvedimento di ammissione al beneficio si instaura direttamente tra il difensore e lo Stato, e ad esso le parti del giudizio rimangono totalmente estranee (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 18 giugno 2020, n. 11769; 27 gennaio 2015, n. 1539); quello che scaturisce dalla statuizione sulle spese di lite intercorre, invece, tra dette parti ed è disciplinato, nel processo di cognizione, dal principio della soccombenza e, nel processo esecutivo, dalla regola della soggezione del debitore all'esecuzione (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 5 ottobre 2018, n. 24571).

4.2.2.- L'autonomia dei due rapporti trae significativa conferma dal disposto dell'art. 83, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui statuisce che «[p]er il giudizio di cassazione, alla liquidazione procede il giudice di rinvio, ovvero quello che ha pronunciato la sentenza passata in giudicato». Tale norma, «pur tenuto conto della peculiarità del giudizio di cassazione e della chiara volontà del legislatore di escludere che il giudice di legittimità possa essere chiamato anche all'attività di liquidazione, che involge chiaramente valutazioni di merito e fattuali, denota come in alcuni casi la liquidazione non possa che avvenire quando la causa principale sia stata già decisa, non potendosi quindi ricollegare indefettibilmente alla decisione della causa anche il venir meno della potestas iudicandi sulla istanza di liquidazione. In tal senso depongono anche la previsione sempre contenuta nel secondo comma dell'art. 83 che prevede che il giudice competente possa provvedere anche alla liquidazione dei compensi dovuti per le fasi o i gradi anteriori del processo, se il provvedimento di ammissione [al patrocinio] è avvenuto dopo la loro definizione» (Cass., n. 22448 del 2019).

4.2.2.1.- Né, in senso contrario, può valorizzarsi il comma 3-*bis* dell'art. 83 del d.P.R. n. 115 del 2002, introdotto dall'art. 1, comma 783, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», a mente del quale «[i]l decreto di pagamento è emesso dal giudice contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta».

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, il referente temporale introdotto dalla disposizione anzidetta è, infatti, meramente indicativo del termine preferibile per provvedere sulla liquidazione, senza, tuttavia, che al giudice sia precluso di pronunciarsi su di essa dopo aver deciso definitivamente sul merito, avendo tale norma la finalità acceleratoria di raccomandare che la pronuncia del decreto di pagamento avvenga contestualmente al provvedimento che definisce il giudizio (ancora Cass., n. 22448 del 2019).



4.3.- Nell'ambito del processo esecutivo, l'autonomia del provvedimento di liquidazione dei compensi a carico dell'erario trova ulteriore riscontro nella disciplina del recupero delle spese anticipate dallo Stato dettata dall'art. 135, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, secondo il quale «[l]e spese relative ai processi esecutivi, mobiliari e immobiliari, hanno diritto di prelazione, ai sensi degli articoli 2755 e 2770 del codice civile, sul prezzo ricavato dalla vendita o sul prezzo dell'assegnazione o sulle rendite riscosse dall'amministratore giudiziario».

Tale previsione implica che, una volta che il difensore del creditore ammesso al beneficio abbia ottenuto dal giudice dell'esecuzione la liquidazione delle proprie spettanze secondo i criteri indicati dall'art. 82 del d.P.R. n. 115 del 2002 - e dunque in base ai valori medi dei parametri di cui all'art. 4 del decreto del Ministro della Giustizia 10 marzo 2014, n. 55 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247) e con il dimezzamento imposto dall'art. 130 del citato testo unico - è lo Stato che, per rivalersi delle somme anticipate, partecipa, in via privilegiata, alla distribuzione della somma ricavata o assegnata.

5.- La rilevata lacuna della ordinanza di rimessione determina l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 95 cod. proc. civ.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 95 del codice di procedura civile, sollevate, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, terzo comma, 36 e 111, primo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Pavia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220109

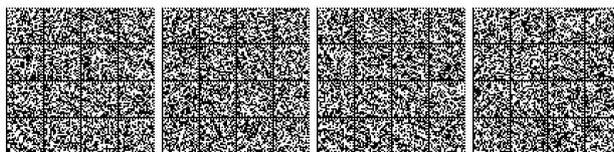
N. 110

Sentenza 5 aprile - 5 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Entrate dell'ente - Sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempimenti agli obblighi occupazionali e dai contributi correlati agli esoneri parziali relativi all'assunzione di disabili - Vincolo di destinazione al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2, art. 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : 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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5 luglio 2021, depositato in cancelleria il 13 luglio 2021, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 5 luglio 2021 e depositato il 13 luglio 2021 (reg. ric. n. 35 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in relazione all'art. 42, comma 5, lettera *d*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La disposizione impugnata prevede, al comma 1, che «[a] decorrere dal 2021 le entrate incassate dall'Ente a titolo di "Contributi esonerativi per l'occupazione dei diversamente abili", derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e dai contributi correlati agli esoneri parziali concessi ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 68/1999, previste al Titolo 3, Tipologia 200, categoria 300 del bilancio di previsione regionale, sono vincolate a finanziare nella spesa il "Fondo regionale per l'occupazione dei disabili - legge regionale n. 26/2002", alla Missione 12, Programma 02, Titolo 1».

Al comma 2 specifica poi che «[l]a destinazione d'uso delle relative risorse finanziarie è vincolata alle finalità dell'anzidetto Fondo ovvero al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo dei disabili e dei relativi servizi di sostegno e di collocamento mirato, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 68/1999 e dell'articolo 3 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 26 (Istituzione del Fondo per l'occupazione dei disabili, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 68/1999)».

1.1.- Ad avviso del ricorrente il suddetto art. 7 si porrebbe in contrasto con l'art. 42, comma 5, lettera *d*), del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «[è] possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio».



Per contro, «risult[ando] assoggettata a piano di rientro dal disavanzo», la Regione Molise non potrebbe imprimere uno specifico vincolo alle entrate considerate nell'impugnato art. 7, difettando il «requisito dell'assenza di disavanzi da ripianare», come affermato da questa Corte (sono citate le sentenze n. 49 del 2018 e n. 279 del 2016).

Sarebbe di conseguenza violato l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché il richiamato art. 42, comma 5, lettera d), esprimerebbe, con funzione di norma interposta, la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

2.- Con atto depositato il 10 agosto 2021 si è costituita in giudizio la Regione Molise, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo di dichiarare inammissibile e, in subordine, non fondato il ricorso.

La difesa regionale sottolinea, anzitutto, che l'impugnata disposizione della legge reg. Molise n. 2 del 2021 fisserebbe «la destinazione d'uso di entrate da accertare e incassare a decorrere dal 2021», così da finanziare gli interventi per la disabilità stanziati nella Tabella A allegata alla legge stessa.

Argomenta poi che la previsione dell'art. 42, comma 5, lettera d), del d.lgs. n. 118 del 2011, evocata dal ricorrente a sostegno del motivo di impugnazione, sarebbe «del tutto inconferente e non [potrebbe] essere assunta a parametro interposto di costituzionalità».

Infatti, tale articolo conterrebbe, in coerenza con la rubrica, «principi contabili relativi esclusivamente alla gestione del risultato di amministrazione».

Ad avviso della Regione, proprio considerando tale previsione, si mostrerebbe l'erroneità della prospettazione del ricorrente, in quanto il limite alla possibilità di vincolare entrate straordinarie non ricorrenti si applicherebbe soltanto «in sede di accertamento, determinazione e impiego del risultato di amministrazione».

Invece, la norma regionale impugnata avrebbe un oggetto del tutto estraneo alla fattispecie regolata dal richiamato art. 42, comma 5, lettera d), ponendo un vincolo di destinazione «solamente de futuro, rispetto alle entrate da incassare dall'anno 2021», per finanziare interventi previsti anch'essi a decorrere da tale esercizio.

Inoltre, la preclusione del vincolo di destinazione su risorse di competenza dell'esercizio in corso e di quelli successivi «per il solo fatto» di un disavanzo pregresso, «renderebbe sostanzialmente impossibile costruire il bilancio dell'ente».

La suddetta preclusione, peraltro, sarebbe confutata dalla possibilità di un ripiano pluriennale del disavanzo di amministrazione - prevista dal comma 12 dello stesso art. 42 - per effetto della quale l'ente dovrebbe assicurare il finanziamento del rateo annuale del piano di rientro, ma potrebbe «di certo liberamente (pur nei limiti costituzionali e della legge statale applicabile) disporre delle entrate regionali, stabilendone la destinazione».

In conclusione, la censura mossa dal ricorrente risulterebbe «tanto inammissibile quanto infondata», a ragione dell'erroneo richiamo all'art. 42, comma 5, lettera d), del d.lgs. n. 118 del 2011 quale parametro interposto.

2.1.- Ad avviso della difesa regionale tale esito sarebbe anche attestato dalle stesse pronunce di questa Corte che il ricorrente ha invece richiamato a sostegno della propria ricostruzione.

Innanzitutto, la sentenza n. 49 del 2018 - che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una disposizione di una legge regionale abruzzese di approvazione del rendiconto generale - attesterebbe la non pertinenza del precedente nel caso di specie, in quanto in quella vicenda sarebbero state censurate «proprio quelle modalità di accertamento del risultato di amministrazione che qui non ve[rrebbero] in considerazione». Il principio contabile corrispondente al contenuto dell'art. 42, comma 5, lettera d), del d.lgs. n. 118 del 2011 sarebbe stato infatti applicato correttamente, ma la sentenza non avrebbe fissato in «alcun modo limiti alla possibilità di imporre vincoli di destinazione sulle entrate future dell'Ente», diverse dai fondi e dalle poste che compongono il risultato di amministrazione.

Analoghe considerazioni varrebbero con riguardo alla sentenza n. 279 del 2016, relativa a una disposizione del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio 2016.

2.2.- Da ultimo la Regione resistente osserva, in via subordinata, che il principio contabile evocato a sostegno della censura «non sarebbe applicabile al caso di specie anche perché le sanzioni amministrative non costitui[rebbero] entrate "straordinarie" o "non ricorrenti"».

Per quanto non correlate ad alcuna previsione normativa che ne assicuri flussi costanti e periodici in entrata, esse apparirebbero alle entrate ordinariamente acquisite dall'ente e sarebbero comunque agevolmente prevedibili sulla base della ricostruzione della loro serie storica, attestante la presenza costante nelle dinamiche del bilancio regionale, quantificata in termini ragionevoli e prudenti. La relativa entrata assumerebbe dunque «i caratteri della continuità e stabilità, con conseguente inapplicabilità del principio contabile invocato dal ricorrente».



3.- In prossimità dell'udienza, le parti hanno depositato memoria a sostegno delle rispettive conclusioni.

3.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene non fondati gli argomenti della difesa della resistente, anzitutto perché le quote vincolate del risultato di amministrazione avrebbero la funzione di evitare che le risorse dell'ente confluiscono nella quota disponibile, essendo invece le stesse destinate alla copertura di specifiche spese sulla base dei vincoli derivanti dalle fonti normative.

Inoltre, il parametro interposto evocato nel motivo d'impugnazione sarebbe pertinente essendo la *ratio* dello stesso orientata a comprimere la discrezionalità degli enti in disavanzo quanto all'utilizzo di entrate straordinarie «in favore della necessità di concludere i percorsi di rientro anche prima dei tempi programmati».

Pertanto la Regione Molise, assoggettata a piano di rientro dal disavanzo, non potrebbe - in una legge che, come quella impugnata, compone il ciclo di bilancio - attribuire vincoli di destinazione alle entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente; tali sarebbero quelle derivanti dalle sanzioni amministrative per le violazioni della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), come peraltro confermerebbe il contenuto del punto 5 dell'Allegato 7 al d.lgs. n. 118 del 2011.

3.2.- La memoria della Regione Molise ribadisce invece l'erroneità del parametro interposto evocato dal ricorrente - l'art. 42, comma 5, lettera *d*), del d.lgs. n. 118 del 2011 - richiamando anche pronunce della Corte dei conti che, in sede di parifica dei rendiconti regionali, avrebbero applicato tale disposizione «esclusivamente nella valutazione della corretta composizione del risultato di amministrazione».

Inoltre, la resistente segnala che, seppure il contenzioso costituzionale con lo Stato riguardante il piano di rientro pluriennale dal disavanzo della Regione Molise sia ancora formalmente pendente, lo stesso dovrebbe considerarsi «sostanzialmente estinto», non avendo il Governo impugnato due recenti leggi regionali aventi ad oggetto il rendiconto dell'esercizio 2020 e l'assestamento del bilancio di previsione 2021-2023. Pertanto, nel «contesto di virtuoso percorso di risanamento risulterebbe del tutto irragionevole comprimere l'autonomia regionale al punto da impedirle di individuare la destinazione di bilancio delle entrate non ricorrenti».

La difesa regionale rileva poi che l'impossibilità di vincolare risorse non ricorrenti, che secondo il ricorso sarebbe espressa dal richiamato parametro interposto, sarebbe però «smentit[a] dalla stessa legislazione statale», ad esempio con riguardo ai proventi - certamente da ritenere entrate non ricorrenti - derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, destinati a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente (sono richiamati sia l'art. 3 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante «Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015», convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2014, n. 80, sia la sentenza n. 25 del 2021 di questa Corte).

Viene poi ribadito che la norma impugnata avrebbe a oggetto entrate ricorrenti, «come si evinc[erebbe] dall'allegato 17 al documento tecnico della l. reg. Molise n. 2 [recte: n. 3] del 2021», prodotto unitamente alla memoria, che individuerrebbe tali entrate con il «codice 3020300» - corrispondente a «Entrate da Imprese derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti» - e le quantificherebbe in 166.000,00 euro, «integralmente indicate come "ricorrenti"».

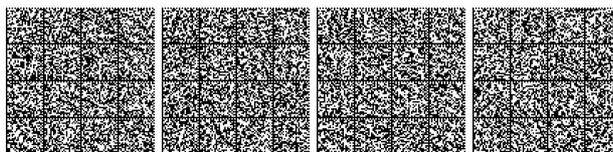
Secondo la Regione, tale qualificazione non potrebbe ormai essere contestata dallo Stato, che avrebbe dovuto «impugna[re] le tabelle del bilancio di previsione regionale per il 2021 - bilancio triennale 2021-2023, di cui alla l. reg. n. 3 del 2021, nella parte in cui hanno appostato le entrate a titolo di "Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti"», oppure «avrebbe dovuto proporre ricorso per conflitto tra Enti avverso il richiamato all. 17 al documento tecnico regionale».

Da ciò conseguirebbe sia la non fondatezza delle censure, stante l'erroneità della premessa, sia l'inammissibilità delle stesse essendo tardiva la doglianza «di una qualificazione precedentemente non contestata».

In ogni caso, le entrate in esame sarebbero state qualificate ricorrenti anche da altre Regioni, come emergerebbe dai relativi documenti contabili prodotti.

Non potrebbe valere, in senso contrario, richiamare il contenuto dell'Allegato 7 al d.lgs. n. 118 del 2011 che, ai fini della «codifica della transazione elementare», considera non ricorrenti, tra le altre, le entrate riguardanti le sanzioni. Tale criterio, infatti, potrebbe applicarsi per «il singolo movimento di bilancio», ma non per «l'insieme aggregato di tali entrate» che, come già rilevato nell'atto di costituzione, sulla base della loro serie storica «possono e devono essere qualificate "ricorrenti"».

In subordine, la memoria regionale evidenzia i profili problematici del suddetto Allegato 7, rientrando nell'elevato numero di allegati, «tutti di estrema tecnicità», che accompagnano il d.lgs. n. 118 del 2011: il legislatore delegante avrebbe, infatti, richiesto al Governo di adottare regole contabili uniformi e comuni schemi di bilancio, ma non avrebbe «consentito che la competenza in materia di "coordinamento" della finanza pubblica [...] si trasformasse in competenza alla definizione nel minimo dettaglio», tanto più «in semplici allegati [...] frutto di determinazioni dell'Amministrazione e non del Governo al suo livello politico».



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 35 del 2021) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in relazione all'art. 42, comma 5, lettera *d*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La disposizione impugnata prevede, al comma 1, che «[a] decorrere dal 2021 le entrate incassate dall'Ente a titolo di "Contributi esonerativi per l'occupazione dei diversamente abili", derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e dai contributi correlati agli esoneri parziali concessi ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 68/1999, previste al Titolo 3, Tipologia 200, categoria 300 del bilancio di previsione regionale, sono vincolate a finanziare nella spesa il "Fondo regionale per l'occupazione dei disabili - legge regionale n. 26/2002", alla Missione 12, Programma 02, Titolo 1».

Al comma 2 specifica poi che «[l]a destinazione d'uso delle relative risorse finanziarie è vincolata alle finalità dell'anzidetto Fondo ovvero al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo dei disabili e dei relativi servizi di sostegno e di collocamento mirato, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 68/1999 e dell'articolo 3 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 26 (Istituzione del Fondo per l'occupazione dei disabili, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 68/1999)».

1.1.- Ad avviso del ricorrente il suddetto art. 7 si porrebbe in contrasto con l'art. 42, comma 5, lettera *d*), del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «[è] possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio».

Risultando «assoggettata a piano di rientro dal disavanzo», la Regione Molise non potrebbe, infatti, imprimere uno specifico vincolo, difettando il «requisito dell'assenza di disavanzi da ripianare», come affermato da questa Corte (sono citate le sentenze n. 49 del 2018 e n. 279 del 2016).

Sarebbe di conseguenza violato l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., poiché il richiamato art. 42, comma 5, lettera *d*), esprimerebbe, con funzione di norma interposta, la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

2.- In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità della censura per la erronea evocazione a parametro interposto del citato art. 42, comma 5, lettera *d*), motivata dal fatto che esso riguarderebbe soltanto la disciplina della quota vincolata del risultato di amministrazione e l'apposizione di un vincolo sulle relative risorse, mentre la norma regionale impugnata lo avrebbe attribuito a nuove entrate, da accertare e riscuotere a decorrere dal 2021.

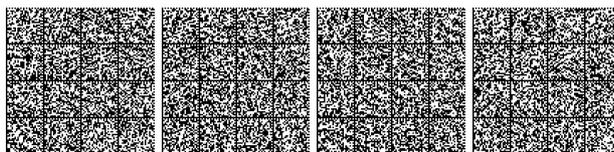
Tale argomentazione, infatti, non coinvolge profili di ammissibilità, quanto piuttosto l'esame del merito della questione (*ex multis*, sentenze n. 17 del 2022, n. 76 del 2021 e n. 286 del 2019), poiché la censura mossa dal ricorrente è chiaramente incentrata sull'asserito contrasto della norma regionale, che atterrebbe comunque al ciclo di bilancio, con le condizioni richieste dal suddetto art. 42, comma 5, lettera *d*).

2.1.- Parimenti non fondato è l'ulteriore profilo di inammissibilità della questione, che la resistente ravvisa nella preclusione per lo Stato di dolersi del contrasto con il parametro interposto evocato - applicabile alle sole entrate regionali non ricorrenti - non avendo contestato, mediante la tempestiva attivazione di ricorsi innanzi a questa Corte, i contenuti del bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023 con i quali la Regione Molise avrebbe qualificato come entrate ricorrenti anche le risorse considerate dalla norma impugnata.

Al riguardo è dirimente rilevare che l'oggetto della questione è incentrato sul vincolo di destinazione impresso dall'art. 7 della legge reg. Molise n. 2 del 2021: di conseguenza sono nella specie irrilevanti le determinazioni del Governo in ordine all'impugnazione sia della successiva legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023), sia del «documento tecnico di accompagnamento al bilancio» poi approvato dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 39, comma 10, del d.lgs. n. 118 del 2011 il quale, avendo natura amministrativa, è a maggior ragione privo di incidenza sulla norma impugnata.

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

Il ricorso statale contesta alla Regione Molise, che ha in corso un piano di rientro dal disavanzo di amministrazione, la possibilità di attribuire un vincolo di destinazione ad alcune entrate straordinarie non aventi natura ricorrente, atteso che l'art. 42, comma 5, lettera *d*), del d.lgs. n. 118 del 2011, evocato quale parametro interposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., consente ciò «solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio».



Il presupposto interpretativo del ricorso statale è dunque, da un lato, che alle specifiche entrate oggetto dell'impugnato art. 7 della legge reg. Molise n. 2 del 2021 sia applicabile il suddetto principio contabile e, dall'altro, che la facoltà da quest'ultimo astrattamente prevista non fosse in concreto esercitabile, in difetto della specifica condizione dell'assenza di disavanzi non ripianati.

Tale assunto è però del tutto erroneo.

Il ricorrente ha infatti omissis di considerare che il vincolo alle risorse oggetto della previsione impugnata non è attribuito dalla medesima norma regionale, bensì discende direttamente dalla legge statale, ovvero dal disposto dell'art. 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili).

Tale disposizione, ai primi due commi, demanda alle Regioni sia la istituzione del «Fondo regionale per l'occupazione dei disabili [...], da destinare al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi», sia la determinazione con legge regionale delle «modalità di funzionamento e [de]gli organi amministrativi» dello stesso; al comma 3, soprattutto, stabilisce che «[a]l Fondo sono destinati gli importi derivanti dalla irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge ed i contributi versati dai datori di lavoro ai sensi della presente legge [...]» quando questi siano esonerati, alle condizioni fissate dall'art. 5, comma 3, dall'obbligo di assunzione dei disabili.

L'art. 14, comma 3, della legge n. 68 del 1999, quindi, stabilendo che al fondo regionale «sono destinati gli importi» di determinate entrate derivanti dall'applicazione della legge stessa - sia nelle consentite ipotesi di «monetizzazione» degli obblighi di assunzione mediante provvedimento di esonero parziale, sia per effetto della irrogazione delle sanzioni amministrative previste -, ha finalizzato tali proventi al finanziamento degli interventi individuati dagli enti territoriali a favore dei soggetti svantaggiati.

La norma - insieme a quella di cui al comma 1, che prescrive alle Regioni di istituire il fondo regionale per l'occupazione dei disabili - esprime pertanto un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, diretto a sottrarre le specifiche entrate al concorso indistinto alle spese previste dal bilancio regionale e ad allocarle nel fondo predetto, in modo da «garantire la finalizzazione [...] alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziati» (sentenza n. 184 del 2016).

La modalità di alimentazione degli interventi finanziati dal fondo regionale in esame è, in questi termini, evidentemente connessa alla esigenza di tutela di situazioni di particolare vulnerabilità: quelle delle persone con disabilità, sulle quali si riflette una particolare attenzione da parte del disegno costituzionale, essendo coinvolto un complesso di «valori che attingono» ai suoi «fondamentali motivi ispiratori» (sentenze n. 83 del 2019, n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987; in senso analogo, più di recente, sentenza n. 10 del 2022).

3.1.- Il vincolo di destinazione previsto dalla norma impugnata ha, quindi, ad oggetto le medesime entrate considerate dall'art. 14 della legge n. 68 del 1999 ed è del resto coerente con la disciplina del fondo regionale per l'occupazione dei disabili già istituito dalla stessa resistente con la legge della Regione Molise 28 ottobre 2002, n. 26 (Istituzione del Fondo per l'occupazione dei disabili, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 68/1999) che, rispettivamente agli artt. 2 e 3, individua le risorse del fondo e la destinazione dello stesso nei puntuali termini di cui all'art. 14 della citata legge statale n. 68 del 1999, cui dà attuazione.

Ciò porta ad escludere una portata innovativa all'art. 7 della legge reg. Molise n. 2 del 2021 - al più evocata dall'espressione «[a] decorrere dal 2021» con cui la stessa disposizione esordisce - e a riconoscere, invece, alla stessa un carattere meramente confermativo del precedente - e ben più risalente - vincolo di destinazione.

3.2.- Così ricostruito il quadro normativo in cui è coinvolta la norma impugnata, ne consegue che non trova applicazione il principio contabile evocato dal ricorrente, che è invece inerente all'autonoma attribuzione di un vincolo di destinazione da parte della Regione.

Infatti, ai sensi dell'intero comma 5 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, «[c]ostituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:

a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;

b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;

c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione;

d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio. L'indicazione del vincolo nel risultato di amministrazione, per le entrate vincolate che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione, è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse».



Nel caso della norma regionale impugnata, in definitiva, non viene quindi in rilievo - come invece erroneamente ritenuto dal ricorso statale - la lettera *d*) della suddetta disposizione, bensì la precedente lettera *a*), poiché il vincolo di destinazione è direttamente impresso dall'art. 14, comma 3, della legge statale n. 68 del 1999.

La fattispecie rientra quindi nei vincoli «previsti dalla legge statale nei confronti delle Regioni», come chiarito dalla classificazione, diretta a specificare la portata del comma 5, lettera *a*), del citato art. 42, contenuta nel paragrafo 9.7.2 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Si tratta, pertanto, di vincoli ai quali la Regione, nell'ambito del ciclo di bilancio, deve assicurare attuazione proprio in forza della previsione statale e per i quali non rileva - a differenza di quelli autonomamente decisi dalla Regione e rientranti nella lettera *d*) del richiamato comma 5 dell'art. 42 - che sia in corso il ripiano del disavanzo o che non siano stati coperti tutti gli eventuali debiti fuori bilancio.

Da ciò consegue la non fondatezza della censura statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220110

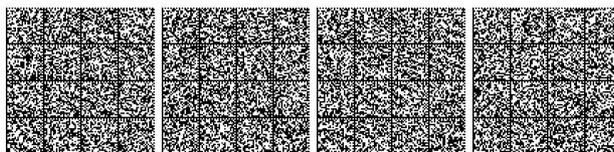
N. 111

Sentenza 5 aprile - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Impugnazioni - Giudizio di cassazione - Possibilità, in caso di giudizio di appello definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza contraddittorio, di annullamento della sentenza impugnata, con trasmissione degli atti alla Corte di appello per il relativo giudizio in contraddittorio - Omessa previsione, stante l'interpretazione del diritto vivente che consente alla Corte di cassazione di dichiarare l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse - Violazione dei principi di inviolabilità del diritto di difesa e del giusto processo - Illegittimità costituzionale della norma censurata, come interpretata dal diritto vivente.

- Codice di procedura penale, art. 568, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente:Giuliano AMATO;

Giudici :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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 129, 568, comma 4, 591, comma 1, lettera *a*), 601, 605 e 620 del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di A. B. e A. L.S., con ordinanza del 18 giugno 2021, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di A. L.S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Vittorio Di Pietro per A. L.S. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2022.

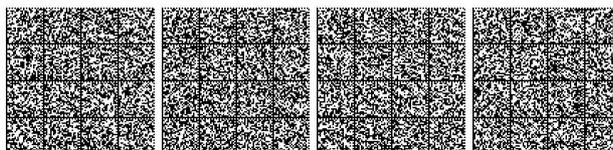
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 giugno 2021 (r.o. n. 131 del 2021), la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 129, 568, comma 4, 591, comma 1, lettera *a*), 601, 605 e 620 del codice di procedura penale, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui, in caso di giudizio di appello definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato, illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza citazione delle parti e comunque senza alcuna forma di contraddittorio, consente alla Corte di cassazione, investita da rituale ricorso dell'imputato, di dichiarare l'inammissibilità dello stesso per carenza d'interesse e non prevede, invece, la declaratoria di annullamento della sentenza impugnata, con trasmissione degli atti alla Corte di appello per il giudizio nel contraddittorio delle parti.

2.- L'ordinanza di remissione espone che la Corte d'appello di Milano, in accoglimento della richiesta scritta del Procuratore generale, ha dichiarato, con sentenza predibattimentale e senza la partecipazione delle parti, non doversi procedere nei confronti degli imputati in ordine al delitto di «associazione per delinquere, con il ruolo di promotori e organizzatori, finalizzata alla commissione di più delitti di illegale esportazione di materiali di armamento e comunque di illegale contrattazione finalizzata alla suddetta esportazione, nonché di esportazione non autorizzata di materiale a duplice uso, civile e militare», perché estinto per prescrizione maturata nelle more della celebrazione del giudizio di gravame.

Avverte la Corte rimettente che già all'esito dell'udienza preliminare era stata pronunciata sentenza di non luogo a procedere, nei confronti dei due imputati, per insussistenza dei fatti in ordine a ulteriori capi di imputazione sempre per analoghe condotte, mentre il Tribunale ordinario di Como, in sede di giudizio di primo grado, aveva assolto gli imputati per non aver commesso il fatto inerente ad altra contestazione e dichiarato estinto per prescrizione il delitto contemplato da autonomo capo.

La sentenza della Corte d'appello è stata oggetto di distinti ricorsi per cassazione proposti dai difensori degli imputati, che ne hanno dedotto la nullità assoluta e insanabile perché, all'esito di una camera di consiglio svoltasi senza avviso alle parti, ha dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione, nonostante dagli atti risultasse, a loro avviso, evidente l'insussistenza della condotta associativa.



3.- Il giudice *a quo* ricorda che, all'esito della pubblica udienza del 30 ottobre 2020, aveva rimesso la decisione del ricorso per cassazione alle Sezioni unite, ritenendo di non condividere il principio di diritto enunciato, con riguardo ad analoga vicenda processuale, dalle stesse Sezioni unite penali con la sentenza 27 aprile-9 giugno 2017, n. 28954, secondo cui, «[n]ell'ipotesi di sentenza predibattimentale d'appello, pronunciata in violazione del contraddittorio, con la quale, in riforma della sentenza di condanna di primo grado, è stata dichiarata l'estinzione del reato per prescrizione, la causa estintiva del reato prevale sulla nullità assoluta ed insanabile della sentenza, sempreché non risulti evidente la prova dell'innocenza dell'imputato, dovendo la Corte di cassazione adottare in tal caso la formula di merito di cui all'art. 129, comma 2, cod. proc. pen.».

Secondo tale regola giurisprudenziale, la Corte di cassazione non può dunque annullare con rinvio la sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione emessa dalla Corte d'appello senza fissazione di udienza con avviso alle parti, in specie all'imputato appellante avverso la pronuncia di condanna in primo grado, perché il giudice del rinvio non potrebbe fare altro che reiterare la declaratoria di estinzione del reato.

Il Collegio rimettente riferisce che, nel rimettere il ricorso alle Sezioni unite, aveva sostenuto che una siffatta sentenza, più che affetta da nullità assoluta e insanabile, sarebbe abnorme, perché pronunciata in difetto di potere in concreto, atteso che la legge processuale non consente che il giudizio d'appello sia definito con una sentenza predibattimentale; con la conseguenza che, riguardo ad essa, non potrebbe operare, per tale ragione, la regola di elaborazione giurisprudenziale della prevalenza della causa estintiva su eventuali cause di invalidità occorse nei gradi di merito.

Ricorda, ancora, che in quella occasione aveva anche evidenziato che l'utilizzo della regola della prevalenza della causa estintiva con riguardo ad una sentenza predibattimentale di appello adottata *de plano*, in assenza di giudizio, pone il sistema processuale in tensione con il principio costituzionale del contraddittorio e del giusto processo.

3.1.- Il Collegio rimettente espone che, con provvedimento del 10 dicembre 2020, adottato a norma dell'art. 172 dell'Allegato al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), il Presidente aggiunto della Corte di cassazione aveva restituito il ricorso alla sezione per una nuova valutazione sulla effettiva sussistenza dell'interesse all'impugnazione, osservando che nessuno dei due ricorrenti aveva manifestato la volontà di rinunciare alla prescrizione maturata e dichiarata dalla Corte d'appello.

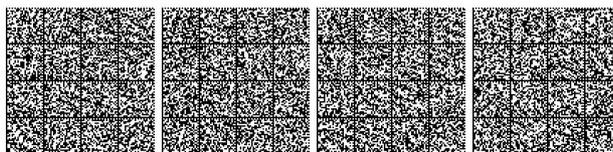
4.- La Corte rimettente ritiene che la regola di elaborazione giurisprudenziale, condensata nel principio di diritto enunciato dalla sentenza delle Sezioni unite penali n. 28954 del 2017, si ponga in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, di inviolabilità del diritto di difesa e di giusto processo.

4.1.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il Collegio rimettente sostiene che il richiamato principio costituirebbe diritto vivente. Ad esso si sono, infatti, allineate le sentenze della Corte di cassazione, sezione seconda penale, 26 settembre-15 ottobre 2018, n. 46776, nonché sezione terza penale, 30 gennaio-25 maggio 2020, n. 15758. Né potrebbe sostenersi che costituiscono espressione di un orientamento dissenziente, considerata la diversità delle fattispecie in esame, le sentenze della Corte di cassazione, sezione seconda penale, 15 gennaio-1° aprile 2020, n. 11042; sezione terza penale, 19 dicembre 2019-20 marzo 2020, n. 10376 e 20 giugno-3 ottobre 2019, n. 40522. In tali sentenze, infatti, il diritto dell'imputato allo svolgimento dell'udienza dibattimentale di appello è stato riconosciuto, rispettivamente, a fronte di sentenze predibattimentali pronunciate in assenza di contraddittorio che avevano dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione, confermando la confisca disposta in primo grado oppure ordinando la restituzione delle cose sequestrate, con revoca della confisca disposta in primo grado.

A sua volta connotata da specialità è la soluzione indicata dalla più recente giurisprudenza di legittimità in rapporto alla nullità insanabile della sentenza predibattimentale con la quale il giudice di appello dichiara l'estinzione del reato per prescrizione, qualora in primo grado la parte civile abbia proposto richiesta di condanna dell'imputato al risarcimento dei danni, imponendosi il dibattimento nel contraddittorio delle parti per procedere alla delibazione di merito relativamente ai capi della sentenza che concernono gli interessi civili (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 25 settembre-18 novembre 2020, n. 32477).

4.2.- Con riferimento alle ragioni in base alle quali il Presidente aggiunto della Corte di cassazione aveva restituito gli atti, l'ordinanza di rimessione rileva che la soluzione che propende per l'annullabilità senza rinvio della sentenza d'appello dichiarativa della prescrizione del reato pronunciata *de plano*, in violazione del contraddittorio tra le parti, allorché l'imputato rinunci alla prescrizione, allegando, così, un interesse concreto ed attuale alla celebrazione del giudizio di appello da lui promosso (viene al riguardo menzionata ancora la sentenza della Corte di cassazione n. 15758 del 2020), sarebbe incoerente con l'assetto giurisprudenziale elaborato in proposito dalle stesse Sezioni unite penali.

Questa ricostruzione, infatti, non terrebbe conto che la medesima giurisprudenza di legittimità ammette l'imputato a rinunciare alla prescrizione soltanto una volta che essa sia maturata ma non ancora dichiarata, sicché la peculiarità della vicenda, venuta in rilievo nella specie, è che il medesimo imputato, prima della sentenza predibattimentale d'appello, non avrebbe avuto modo di rinunciare alla prescrizione, in quanto ancora non maturata, e, dopo, si sarebbe invece



trovato con una estinzione già dichiarata e quindi non rinunciabile. Il che avrebbe dato luogo (come nella sentenza n. 15758 del 2020, prima richiamata) ad un adattamento dell'orientamento affermato dalle Sezioni unite penali della Corte di cassazione in ordine all'interesse dell'imputato al ricorso, ma per motivi diversi dalla nullità assoluta della sentenza predibattimentale d'appello per violazione del contraddittorio.

4.2.1.- La Sezione prima penale della Corte di cassazione ritiene, quindi, di dover fare applicazione nel giudizio *a quo* della regola di prevalenza della causa estintiva sulla nullità assoluta della sentenza, cristallizzata nel diritto vivente, non potendo sperimentare diverse soluzioni interpretative, dopo aver tentato la rimessione alle Sezioni unite a norma dell'art. 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.

In particolare, l'ordinanza di rimessione sottolinea come proprio l'assenza di una rinuncia degli imputati alla prescrizione già dichiarata (ove pur ritenuta efficace) imporrebbe di valutare l'ammissibilità dei ricorsi in esame secondo la non condivisa interpretazione giurisprudenziale. Il Collegio rimettente si dice non persuaso dell'affermazione secondo cui l'annullamento della sentenza emessa *de plano*, e quindi in assenza di giudizio, sarebbe del tutto inutile perché funzionale soltanto alla possibilità per gli imputati ricorrenti di rinunciare alla prescrizione nel corso di una udienza partecipata dinanzi al giudice del rinvio, quando costoro hanno chiaramente dimostrato la volontà di volersi avvalere della causa estintiva.

In proposito, osserva anzi che, ove la rinuncia fosse stata fatta, la situazione sarebbe significativamente mutata e verrebbe sottratta all'ambito operativo della regola giurisprudenziale della prevalenza della causa estintiva sulla eventuale nullità, anche assoluta. Una valida rinuncia, infatti, sgombrerebbe il campo dalla causa di estinzione del reato e inibirebbe il ricorso al criterio della prevalenza, premessa dell'apprezzamento della carenza di interesse al ricorso. E invece, è proprio l'assenza di rinuncia alla prescrizione ad accordare rilevanza alla regola plasmata dalle Sezioni unite e a dare centralità alla loro ricostruzione interpretativa.

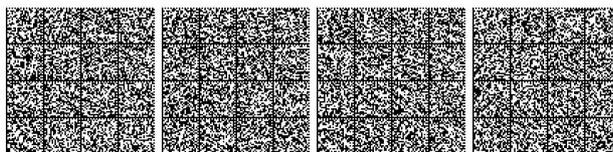
L'annullamento della sentenza impugnata, piuttosto, sarebbe naturalmente finalizzato allo svolgimento del giudizio di appello, nel quale, seppure non siano state avanzate richieste di rinnovazione istruttoria, potrebbe procedersi con la dovuta ampiezza, ben maggiore di quanto consentito nel processo di legittimità, a quel controllo in ordine alla prevalenza di una eventuale causa di proscioglimento nel merito sulla causa di estinzione del reato, a cui rimanda in termini di doverosità legata all'evidenza della prova di innocenza l'art. 129, comma 2, cod. proc. pen.

4.3.- L'ordinanza di rimessione evidenzia ancora, quanto alla rilevanza delle sollevate questioni, che il difensore di uno dei ricorrenti ha prospettato nell'udienza dinanzi alla Corte di cassazione l'ulteriore interesse allo svolgimento del giudizio di merito sull'impugnazione correlato all'art. 1, comma 1015, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), il quale condiziona il diritto al rimborso delle spese legali all'eventualità che l'imputato sia assolto nel processo penale perché il fatto non sussiste, perché non ha commesso il fatto o perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Collegio rimettente ripercorre l'elaborazione della regola giurisprudenziale di prevalenza della causa estintiva sulla eventuale nullità, anche assoluta, incorsa nel giudizio di merito, menzionando le sentenze delle Sezioni unite penali, 28 maggio-15 settembre 2009, n. 35490; 28 novembre 2001-11 gennaio 2002, n. 1021; 3 febbraio-14 luglio 1995, n. 7902; 31 gennaio-24 febbraio 1987, n. 2407, e 27 novembre 1982-1° marzo 1983, n. 1785.

Uno speciale rilievo viene attribuito, tuttavia, alla sentenza delle Sezioni unite penali 27 febbraio-8 maggio 2002, n. 17179, relativa a una ipotesi di nullità assoluta della notificazione del decreto di citazione a giudizio dell'imputato, equiparata all'omessa citazione dell'imputato medesimo. Le Sezioni unite penali in quella occasione precisarono che il principio della priorità della causa estintiva del reato rispetto anche alle questioni di nullità assoluta, fatto salvo il caso dell'evidente innocenza dell'imputato, ritraibile dall'art. 129, comma 2, cod. proc. pen., incontra due limiti: il primo, allorché l'esame della questione di nullità processuale assoluta e insanabile assuma carattere pregiudiziale rispetto alla causa estintiva, ponendosi come «antecedente logico, legato in modo strumentalmente necessario, alla declaratoria della causa estintiva, nel senso che l'accertamento di questa presuppone il regolare svolgimento del giudizio di merito, per l'acquisizione di dati fattuali funzionali all'applicabilità della prescrizione»; il secondo, nel senso che l'immediata applicabilità della causa estintiva non si ponga «in contrasto con le linee essenziali del sistema», giacché «comunque sul punto specifico è assicurato il contraddittorio tra le parti».

Il giudice *a quo* sottolinea che questa sentenza regolava una nullità che, pur se assoluta, non aveva però compreso il contraddittorio preliminare alla pronuncia sulla causa estintiva. Viceversa, nel diritto vivente creatosi a seguito della sentenza delle Sezioni unite penali n. 28954 del 2017, sarebbe «proprio il contraddittorio a venir meno, in modo radicale e assoluto, con preclusione quindi anche al suo strutturarsi in ordine alla ricorrenza o meno della causa estintiva».



Nel caso della sentenza predibattimentale di appello adottata *de plano* viene a mancare del tutto il giudizio. Il diritto vivente si porrebbe perciò in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, di inviolabilità del diritto di difesa e di indefettibilità del giusto processo, rappresentando il contraddittorio tra le parti il postulato ineliminabile di ogni pronuncia terminativa del processo che abbia forma di sentenza. Una sentenza sul merito dell'azione penale pronunciata senza alcuna forma di interlocuzione con la difesa dell'imputato appare come decisione emessa «al di fuori di un giudizio», dando così luogo ad una nullità per assenza del processo, sicché con riguardo ad essa non può operare la regola della prevalenza della formula terminativa del procedimento per una delle ipotesi previste dall'art. 129, comma 1, cod. proc. pen.

6.- La parte A. L.S. ha depositato atto di costituzione ed ha chiesto di dichiarare fondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale, richiamando le difese svolte nel ricorso per cassazione per sostenere la nullità assoluta e insanabile della sentenza d'appello, emessa all'esito di camera di consiglio tenutasi senza dare avviso alle parti ed a fronte delle ragioni che evidenziavano la insussistenza del fatto.

7.- Ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che sussiste in materia un conflitto risalente nel tempo e tuttora perdurante tra le Sezioni semplici e le Sezioni unite penali della Corte di cassazione, tale da denotare una "mobilità interpretativa" confermata anche dalle sentenze richiamate nell'ordinanza di rimessione e dal provvedimento di restituzione degli atti adottato dal Presidente aggiunto. Il Collegio rimettente non si sarebbe fatto carico, in particolare, di valutare gli effetti della mancata rinuncia degli imputati alla maturata prescrizione.

L'atto di intervento richiama le pronunce della giurisprudenza di legittimità che, proprio alla stregua dei principi enunciati nella sentenza della Corte di cassazione, Sezioni unite penali, n. 28954 del 2017, hanno poi individuato ulteriori deroghe alla regola di prevalenza della causa estintiva sulla nullità.

La difesa statale eccepisce, poi, l'inammissibilità della questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., per difetto di motivazione sul punto.

Nel merito, l'interveniente sostiene che le censure mosse in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. sarebbero comunque non fondate, non avendo la Corte rimettente effettuato il bilanciamento degli interessi in gioco, né valutato le ricadute sul principio di durata ragionevole del processo. L'Avvocatura evidenzia che l'art. 129 cod. proc. pen. è norma di sistema, di tal che la soluzione offerta dalle Sezioni unite penali nella sentenza n. 28954 del 2017 risulterebbe opportunamente orientata ad evitare che, in nome solo dell'ortodossia della forma, si pervenga, dando prevalenza alla causa di nullità sulla causa estintiva, all'inutile dilatazione dell'attività processuale, il cui epilogo realisticamente non potrebbe che portare al medesimo esito.

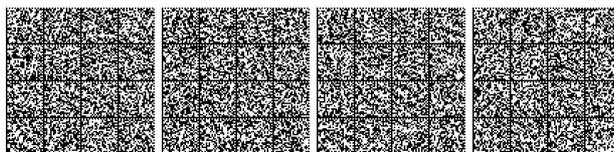
8.- Il difensore della parte A. L.S. ha depositato memoria illustrativa in data 14 marzo 2022, richiamando le difese svolte nella propria memoria di costituzione e replicando alle eccezioni e deduzioni svolte nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione prima penale, con ordinanza del 18 giugno 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 129, 568, comma 4, 591, comma 1, lettera a), 601, 605 e 620 del codice di procedura penale, nella parte in cui, in caso di giudizio di appello definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, illegittimamente emessa in fase predibattimentale senza citazione delle parti e comunque senza alcuna forma di contraddittorio, consente alla Corte di cassazione, investita da rituale ricorso dell'imputato, di dichiarare l'inammissibilità dello stesso per carenza d'interesse e non prevede, invece, la declaratoria di annullamento della sentenza impugnata, con trasmissione degli atti alla Corte di appello per il giudizio nel contraddittorio delle parti.

Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate, così interpretate, si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, in particolare con i principi costituzionali di ragionevolezza, di inviolabilità del diritto di difesa e di giusto processo.

1.1.- L'ordinanza di rimessione espone che la Corte d'appello di Milano, in accoglimento della richiesta scritta del Procuratore generale, ha dichiarato, con sentenza predibattimentale e senza la partecipazione delle parti, non doversi procedere nei confronti degli imputati in ordine al delitto di associazione per delinquere (art. 416 del codice penale), perché estinto per prescrizione maturata nelle more della celebrazione del giudizio di gravame. La sentenza della Corte d'appello è stata oggetto di distinti ricorsi per cassazione proposti dai difensori degli imputati, che ne hanno dedotto la nullità assoluta e insanabile perché, all'esito di una camera di consiglio svoltasi senza dare avviso alle parti, ha dichiarato l'estinzione del reato nonostante dagli atti risultasse, a loro avviso, evidente l'insussistenza della condotta associativa.



1.2.- Il Collegio rimettente riferisce che aveva dapprima rimesso la decisione del ricorso per cassazione alle Sezioni unite, non condividendo il principio di diritto enunciato, con riguardo ad analogo vicenda processuale, dalla sentenza delle stesse Sezioni unite penali 27 aprile - 9 giugno 2017, n. 28954, secondo cui, «[n]ell'ipotesi di sentenza predibattimentale d'appello, pronunciata in violazione del contraddittorio, con la quale, in riforma della sentenza di condanna di primo grado, è stata dichiarata l'estinzione del reato per prescrizione, la causa estintiva del reato prevale sulla nullità assoluta ed insanabile della sentenza, sempreché non risulti evidente la prova dell'innocenza dell'imputato, dovendo la Corte di cassazione adottare in tal caso la formula di merito di cui all'art. 129, comma 2, cod. proc. pen.».

Secondo tale regola giurisprudenziale, la sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione emessa dalla Corte d'appello senza fissazione di udienza con avviso alle parti, in specie all'imputato appellante avverso la pronuncia di condanna in primo grado, non sarebbe da annullare, perché il giudice del rinvio non potrebbe fare altro che reiterare la declaratoria di estinzione del reato.

1.3.- Con provvedimento adottato a norma dell'art. 172 dell'Allegato al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), il ricorso era stato tuttavia restituito alla Sezione prima penale per una nuova valutazione circa l'effettiva sussistenza dell'interesse all'impugnazione, sul rilievo che nessuno dei due ricorrenti aveva manifestato la volontà di rinunciare alla prescrizione maturata e dichiarata dalla Corte d'appello e che, quindi, doveva procedersi a nuovo esame della sussistenza dell'interesse a ricorrere.

2.- La Corte rimettente ritiene che la regola di elaborazione giurisprudenziale, condensata nel principio di diritto enunciato dalla sentenza delle Sezioni unite penali n. 28954 del 2017, costituisca diritto vivente, essendo stata seguita da numerose decisioni delle sezioni semplici, nel mentre non integrerebbero un orientamento dissenziente altre pronunce, che vengono richiamate per evidenziare la specialità delle fattispecie esaminate.

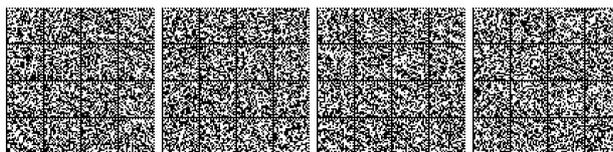
2.1.- Quanto alla rilevanza, la Sezione prima penale della Corte di cassazione afferma di dover fare applicazione nel giudizio *a quo* della regola di prevalenza della causa estintiva sulla nullità assoluta della sentenza, cristallizzata nel diritto vivente, non potendo sperimentare diverse soluzioni interpretative, dopo aver tentato la rimessione alle Sezioni unite a norma dell'art. 618, comma 1-bis, cod. proc. pen. Peraltro, proprio l'assenza di una rinuncia degli imputati alla prescrizione già dichiarata, ove pur ritenuta configurabile, imporrebbe di valutare l'ammissibilità dei ricorsi in esame secondo la censurata interpretazione giurisprudenziale.

In particolare, il giudice *a quo* contesta l'asserita superfluità dell'annullamento della sentenza emessa *de plano*, ove inteso come funzionale soltanto alla possibilità per gli imputati di rinunciare alla prescrizione nel corso di una udienza partecipata, esponendo che il rinvio sarebbe, piuttosto, naturalmente finalizzato allo svolgimento del giudizio di appello, nel quale procedere, con ampiezza ben maggiore di quella consentita dal processo di legittimità, al doveroso controllo in ordine all'eventuale evidenza della prova di innocenza ex art. 129, comma 2, cod. proc. pen.

2.2.- Circa la non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rimessione ripercorre l'elaborazione della regola giurisprudenziale di prevalenza della causa estintiva sulla eventuale nullità, anche assoluta, incorsa nel giudizio di merito, menzionando diverse pronunce delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione e soffermandosi in particolare sulla sentenza 27 febbraio-8 maggio 2002, n. 17179. Le Sezioni unite penali in tale occasione avevano precisato che il principio della priorità della causa estintiva del reato rispetto anche alle questioni di nullità assoluta, fatto salvo il caso dell'evidente innocenza dell'imputato, desumibile dall'art. 129, comma 2, cod. proc. pen., incontra due limiti: il primo, allorché l'esame della questione di nullità processuale assoluta e insanabile assuma carattere pregiudiziale rispetto alla causa estintiva; il secondo, nel senso che l'immediata applicabilità della causa estintiva non debba porsi «in contrasto con le linee essenziali del sistema», giacché «comunque sul punto specifico è assicurato il contraddittorio tra le parti».

La Sezione rimettente osserva, quindi, che questa sentenza aveva regolato una ipotesi di nullità della notificazione del decreto di citazione a giudizio dell'imputato, che non aveva tuttavia compreso il contraddittorio preliminare alla pronuncia sulla causa estintiva. Viceversa, nel diritto vivente creatosi a seguito della sentenza delle Sezioni unite penali n. 28954 del 2017, sarebbe venuto meno proprio il contraddittorio, in modo radicale e assoluto, così da precludere in radice il giudizio in ordine alla ricorrenza o meno della causa estintiva.

Il censurato diritto vivente si porrebbe perciò in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, di inviolabilità del diritto di difesa e di indefettibilità del giusto processo, rappresentando il contraddittorio tra le parti il postulato ineliminabile di ogni pronuncia terminativa del giudizio che abbia forma di sentenza. Una sentenza sul merito dell'azione penale pronunciata senza alcuna forma di interlocuzione con la difesa dell'imputato sarebbe, ad avviso della Sezione rimettente, una decisione emessa «al di fuori di un giudizio», nulla per assenza del processo, rispetto alla quale non potrebbe operare la regola della prevalenza della formula terminativa del procedimento per una delle ipotesi previste dall'art. 129, comma 1, cod. proc. pen.



3.- Va, in primo luogo, respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il Collegio rimettente non si sarebbe fatto carico, alla luce del conflitto tuttora perdurante tra le Sezioni semplici e le Sezioni unite penali della Corte di cassazione, di valutare gli effetti della mancata rinuncia degli imputati alla maturata prescrizione.

La Corte rimettente si dimostra consapevole della possibilità di privilegiare una diversa lettura del dato normativo contenuto nel censurato combinato disposto, rispettosa dei precetti della Carta fondamentale, ma riferisce che, non condividendo il principio di diritto enunciato dalla sentenza delle Sezioni unite penali n. 28954 del 2017, ha esperito anche la strada dell'art. 618, comma 1-bis, cod. proc. pen., ma che il ricorso è stato restituito alla sezione semplice per una nuova valutazione sulla effettiva sussistenza dell'interesse all'impugnazione.

In tal senso, l'ordinanza di rimessione motiva la propria esigenza di doversi uniformare all'interpretazione oramai radicata nella giurisprudenza di legittimità, qualificabile come «diritto vivente», e ne richiede, proprio su tale presupposto, la verifica di conformità ai parametri costituzionali (sentenze n. 29 del 2019 e n. 39 del 2018).

La Sezione prima penale della Corte di cassazione chiarisce dunque, che lo scrutinio di legittimità costituzionale non è invocato allo scopo di ottenere un avallo all'interpretazione da essa prescelta, giacché attiene, piuttosto, al significato in cui le disposizioni censurate «vivono» secondo l'indirizzo giurisprudenziale consacrato nella indicata decisione delle Sezioni unite penali e ampiamente condiviso, e denuncia perciò il contrasto di tale orientamento, cui non intenderebbe uniformarsi, con i richiamati parametri costituzionali (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017, n. 200 del 2016, n. 126 del 2015 e n. 242 del 2014).

L'ordinanza di rimessione spiega altresì perché l'interpretazione enunciata dalle Sezioni unite nell'esercizio della propria funzione nomofilattica non possa dirsi contraddetta da alcune successive pronunce delle sezioni semplici, le quali hanno deciso su fattispecie che presentano connotati peculiari.

Questa Corte, peraltro, ha avuto già occasione di affermare, a proposito dell'art. 374, terzo comma, del codice di procedura civile, il quale costituisce l'omologo, nel processo civile, dell'art. 618, comma 1-bis, cod. proc. pen., che l'onere, per la Sezione semplice, di nuova rimessione alle Sezioni unite allorché non intenda condividere il principio di diritto dalle medesime enunciato, non è affatto preclusivo della facoltà, per la medesima Sezione semplice, di promuovere direttamente questione di legittimità costituzionale in ordine alle disposizioni come interpretate appunto dalle Sezioni unite (sentenze n. 13 del 2022 e n. 33 del 2021).

4.- Occorre ancora precisare che, alla stregua delle doglianze formulate nella stessa ordinanza di rimessione, il sindacato di costituzionalità è da restringere al contenuto precettivo dell'art. 568, comma 4, cod. proc. pen., in tema di interesse a proporre l'impugnazione, poiché le ulteriori disposizioni indicate non concorrono in via immediata ad esprimere il censurato «diritto vivente».

Va poi ulteriormente chiarito che, poiché la citata disposizione si limita a prevedere che «[P]er proporre impugnazione è necessario avervi interesse», ciò che viene in discussione nel presente giudizio non è la disposizione in quanto tale, ma l'interpretazione che di essa ha dato il diritto vivente nella specifica situazione in cui si sia in presenza di una sentenza predibattimentale di appello, adottata in assenza di contraddittorio e senza avviso alle parti, dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione sopravvenuta nelle more della celebrazione del giudizio di appello.

4.1.- Non esclude, infine, la rilevanza delle questioni il fatto, riferito nell'ordinanza di rimessione e valorizzato dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri nel corso della discussione in pubblica udienza, che una delle parti private abbia individuato un possibile interesse idoneo a giustificare il superamento della regola, consacrata nel principio di diritto del quale il Collegio rimettente deve fare applicazione, della prevalenza della causa estintiva del reato per prescrizione sulla declaratoria di nullità della sentenza predibattimentale impugnata.

Invero, ciò che viene in rilievo nel giudizio principale è proprio l'applicazione della contestata regola con riferimento all'ipotesi - ricorrente nel caso di specie e da apprezzare nella sua oggettività - in cui l'imputato non abbia rinunciato alla prescrizione. L'eventuale esistenza di un possibile, diverso interesse idoneo a corroborare il superamento della regola di elaborazione giurisprudenziale - esistenza in ordine alla quale nell'ordinanza di rimessione non viene svolta alcuna valutazione - non esclude la rilevanza delle questioni, dal momento che il rimettente correttamente ritiene di dovere applicare quella regola sulla base del motivato e dirimente rilievo che gli imputati non hanno inteso rinunciare alla prescrizione. Da qui la rilevanza delle questioni, assumendo carattere pregiudiziale rispetto ad altre soluzioni il superamento della regola che imporrebbe la prevalenza della causa estintiva del reato rispetto all'accertamento della nullità della sentenza impugnata.

5.- Le questioni sollevate dalla Corte di cassazione sono fondate, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.



6.- L'interpretazione giurisprudenziale dall'art. 568, comma 4, cod. proc. pen., sul profilo dell'interesse richiesto quale condizione di ammissibilità di qualsiasi impugnazione, consolidata come diritto vivente ed oggetto della invocata verifica di compatibilità con i precetti costituzionali, va rinvenuta nella motivazione della richiamata sentenza delle Sezioni unite penali n. 28954 del 2017.

Questa decisione ha ribadito in premessa il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, emergente anche da precedenti arresti delle medesime Sezioni unite penali, secondo cui nel giudizio di appello non è consentita la pronuncia di sentenza predibattimentale di proscioglimento ai sensi dell'art. 469 cod. proc. pen., ovvero del precedente art. 129. Ciò perché la disciplina del proscioglimento prima del dibattimento di cui all'art. 469 cod. proc. pen. è dettata soltanto per il giudizio di primo grado e perché l'obbligo di immediata declaratoria delle cause di non punibilità, di cui all'art. 129, comma 1, cod. proc. pen., non ammette pronunce *de plano*, atteso che il richiamo di tale norma ad «ogni stato e grado del processo» presuppone un esercizio della giurisdizione con effettiva pienezza del contraddittorio, e dunque un giudizio in senso tecnico, ossia il dibattimento di primo grado, il processo di appello o il processo di cassazione. Solo in tali ambiti si realizza, infatti, la piena dialettica processuale fra le parti e il giudice dispone di tutti gli elementi per la scelta della formula assolutoria più favorevole per l'imputato.

La prima conclusione raggiunta dalle Sezioni unite penali è che la sentenza predibattimentale di appello di proscioglimento dell'imputato per intervenuta prescrizione, emessa *de plano*, senza la preventiva interlocuzione delle parti processuali, è viziata da nullità assoluta e insanabile, ai sensi dell'art. 178, comma 1, lettere *b)* e *c)*, e 179, comma 1, cod. proc. pen., in quanto concreta la «massima violazione del contraddittorio», rappresentando quest'ultimo garanzia di valore costituzionale e «postulato indefettibile di ogni pronuncia terminativa del processo».

La sentenza delle Sezioni unite penali n. 28954 del 2017 ha affrontato poi il problema della pregiudizialità della declaratoria di estinzione del reato rispetto ad una siffatta causa di nullità, ribadendo che il principio di immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità, sancito dall'art. 129, comma 1, cod. proc. pen., impone nel giudizio di cassazione, qualora ricorrano contestualmente una causa estintiva del reato e una nullità processuale assoluta e insanabile, di dare prevalenza alla prima, salvo che l'operatività della causa estintiva non presupponga specifici accertamenti e valutazioni riservate al giudice di merito, nel qual caso assume rilievo pregiudiziale la nullità, in quanto funzionale alla necessaria rinnovazione del relativo giudizio.

Le questioni concernenti le nullità processuali assolute e insanabili, ad avviso delle Sezioni unite penali, possono, dunque, assumere carattere pregiudiziale rispetto alla causa estintiva solo allorché questa non emerga *ictu oculi* dalla mera ricognizione allo stato degli atti, ma presupponga un accertamento di fatto.

Le finalità perseguite dall'istituto previsto dall'art. 129 cod. proc. pen., che opera con carattere di pregiudizialità nel corso dell'intero *iter* processuale, impedendo qualsiasi ulteriore superflua attività, sarebbero, peraltro, bilanciate con l'eventuale interesse dell'imputato a proseguire il giudizio, in vista di un auspicato proscioglimento con formula liberatoria di merito, ove questi rinunci alla prescrizione, acquisendo altresì pari rilievo la sollecita definizione del processo, che trova fondamento nella previsione di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

La sentenza n. 28954 del 2017 ha così ribadito che solo un interesse concreto dell'imputato alla rinnovazione del giudizio di merito, viziato da nullità assoluta per violazione del contraddittorio, può giustificare la declaratoria di nullità e l'annullamento del provvedimento impugnato. Non di meno, la Corte di cassazione può pronunciare, anche d'ufficio, la formula di merito di cui al comma 2 dell'art. 129 cod. proc. pen., rispetto a quella di estinzione del reato applicata dal giudice di primo o di secondo grado, secondo lo schema decisorio dell'annullamento senza rinvio ex art. 620, comma 1, lettera *l)*, cod. proc. pen., sempre che l'evidenza della prova risulti dalla motivazione della sentenza impugnata e dagli atti del processo, specificamente indicati nei motivi di gravame, di modo che la valutazione richiesta alla Cassazione si limiti ad una «constatazione», piuttosto che ad un «apprezzamento» (secondo un principio affermato dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 28 maggio-15 settembre 2009, n. 35490).

7.- Il bilanciamento tra l'interesse dell'imputato ad impugnare per la mancata valutazione di cause di proscioglimento nel merito, ai sensi dell'art. 129, comma 2, cod. proc. pen., la sentenza predibattimentale d'appello, che abbia dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione senza alcun contraddittorio, e il principio di ragionevole durata del processo, come operato dalla interpretazione radicata nella giurisprudenza di legittimità non condivisa dal rimettente, non appare rispettoso dell'art. 24, secondo comma, e dell'art. 111, secondo comma, Cost., stando all'elaborazione costituzionale del diritto di difesa e della garanzia del contraddittorio.

7.1.- Questa Corte ha più volte affermato, anche di recente, che la nozione di «ragionevole» durata del processo (in particolare penale) è sempre il frutto di un bilanciamento delicato tra i molteplici - e tra loro confliggenti - interessi pubblici e privati coinvolti dal processo medesimo, in maniera da coniugare l'obiettivo di raggiungere il suo scopo naturale dell'accertamento del fatto e dell'eventuale ascrizione delle relative responsabilità, nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l'esigenza pur essenziale di raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo non eccessivo. Sicché una violazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost. può essere ravvisata soltanto allorché l'effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza e si riveli quindi privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2020, n. 124 del 2019, n. 12 del 2016 e n. 159 del 2014).



È ben vero che, in una recentissima pronuncia, questa Corte ha avuto modo di affermare, con riferimento ad una particolare disciplina del giudizio di sorveglianza, relativa a un modulo procedimentale a contraddittorio differito, che istituiti i quali assicurano una sollecita definizione del contenzioso costituiscono attuazione di un preciso vincolo costituzionale, poiché «[l]a ragionevole durata è un connotato identitario della giustizia del processo» (sentenza n. 74 del 2022).

Tuttavia, non può non rilevarsi che una cosa è la disciplina di un procedimento nel quale, sia pure in forma differita, è pur sempre assicurato il contraddittorio; altra cosa è l'assunzione di una decisione con una forma non prevista per il giudizio di appello, senza alcuna possibilità di recuperare il contraddittorio e avverso la quale l'unico rimedio esperibile è il ricorso per cassazione. Del resto, nella medesima pronuncia si è ribadito che il legislatore, nel perseguire il doveroso obiettivo di accelerare la definizione dei procedimenti, deve compiere «un bilanciamento costituzionalmente sostenibile - tutto interno alla logica degli artt. 24 e 111 Cost. - tra tale obiettivo e la salvaguardia delle altre componenti del giusto processo e dello stesso diritto di difesa».

Giova allora ricordare che la sentenza n. 317 del 2009 ha già precisato che il diritto di difesa ed il principio di ragionevole durata del processo non possono entrare in comparazione, ai fini del bilanciamento, indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie, in quanto ciò che rileva è esclusivamente la durata del «giusto» processo, quale delineato proprio dall'art. 111 Cost. In tale sentenza si è, quindi, affermato che «[u]na diversa soluzione introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all'interno dello stesso art. 111 Cost., che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall'altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti. Un processo non "giusto", perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata. In realtà, non si tratterebbe di un vero bilanciamento, ma di un sacrificio puro e semplice, sia del diritto al contraddittorio sancito dal suddetto art. 111 Cost., sia del diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24, secondo comma, Cost.: diritti garantiti da norme costituzionali che entrambe risentono dell'effetto espansivo dell'art. 6 CEDU e della corrispondente giurisprudenza della Corte di Strasburgo».

I principi dettati sia dall'art. 111, secondo comma, Cost., sia dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, delineano, così, la ragionevole durata come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e come diritto delle parti, comunque correlati ad un processo che si svolge in contraddittorio davanti ad un giudice imparziale.

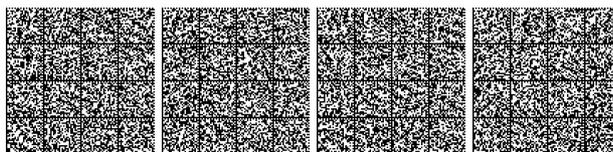
7.2.- L'interesse ad impugnare per conseguire la declaratoria di nullità di una sentenza di appello di proscioglimento dell'imputato per intervenuta prescrizione emessa *de plano*, senza alcuna attivazione del contraddittorio tra le parti, e dunque al di fuori di un «giusto processo» ex art. 111 Cost., non è, pertanto, bilanciabile con le esigenze di ragionevole durata sottese all'operatività della disciplina della immediata declaratoria delle cause di non punibilità di cui all'art. 129 cod. proc. pen. Tanto meno il conclamato sacrificio del contraddittorio e del diritto di difesa può giustificarsi, nella prospettiva dell'utilità concreta dell'impugnazione, in base ad una prognosi di superfluità del dispiegamento di ulteriori attività processuali in sede di rinvio, volte a pervenire al proscioglimento con formula di merito. Invero, questa Corte ha già da tempo sottolineato l'essenzialità che riveste il contraddittorio, anche ai fini dell'accertamento della causa estintiva del reato (sentenza n. 91 del 1992), nonché la rilevanza dell'interesse dell'imputato prosciolto per estinzione del reato a sottoporre la mancata applicazione delle formule più ampiamente liberatorie alla verifica di un giudice di merito, piuttosto che alla Corte di cassazione (sentenza n. 249 del 1989, relativa alla disciplina del previgente codice di procedura penale).

7.3.- Coerente con tali principi, del resto, è l'art. 469 cod. proc. pen., che, nel consentire al giudice di primo grado la possibilità di definire il giudizio con sentenza adottata in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen. e salva l'applicabilità del comma 2 di tale articolo, prevede che detta sentenza sia adottata «sentiti il pubblico ministero e l'imputato e se questi non si oppongono», sicché l'istituto, pur perseguendo la finalità deflattiva di evitare i dibattimenti superflui, comunque non priva le parti del diritto all'ascolto delle loro ragioni.

Occorre inoltre sottolineare che la sostanziale soppressione di un grado di giudizio, conseguente alla forma predibattimentale della sentenza di appello, non soltanto non trova fondamento nel codice di rito, ma, essendo adottata in assenza di contraddittorio, limita l'emersione di eventuali ragioni di proscioglimento nel merito e, di fatto, comprime la stessa facoltà dell'imputato di rinunciare alla prescrizione, in maniera non più recuperabile nel giudizio di legittimità, la cui cognizione è fisiologicamente più limitata rispetto a quella del giudice di merito.

8.- Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 568, comma 4, cod. proc. pen., per violazione degli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., in quanto interpretato nel senso che è inammissibile, per carenza di interesse ad impugnare, il ricorso per cassazione proposto avverso sentenza di appello che, in fase predibattimentale e senza alcuna forma di contraddittorio, abbia dichiarato non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato.

8.1.- Resta assorbita l'ulteriore censura sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 568, comma 4, del codice di procedura penale, in quanto interpretato nel senso che è inammissibile, per carenza di interesse ad impugnare, il ricorso per cassazione proposto avverso sentenza di appello che, in fase predibattimentale e senza alcuna forma di contraddittorio, abbia dichiarato non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220111

N. 112

Sentenza 5 aprile - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Autoservizi pubblici non di linea - Trasferimento delle licenze per taxi e autorizzazioni per NCC anche prima del limite quinquennale dal rilascio - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Determinazione dei canoni di concessione demaniale marittima, attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Importo annuo minimo riferito anche ai beni demaniali dello Stato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Determinazione dei canoni di concessione demaniale marittima, attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Esenzione per enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Determinazione dei canoni di concessione demaniale marittima e idrica regionale, attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, relativi ai c.d. bilanciamenti - Esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25, artt. 5 e 11, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettere e) e l).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : 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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 11, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-12 marzo 2021, depositato in cancelleria il 9 marzo 2021, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udita nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Daniela Iuri per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2022.

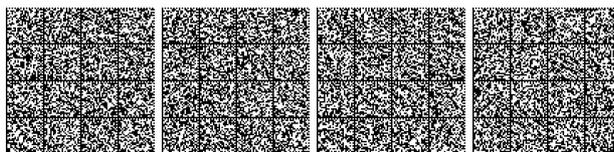
Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), per violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione), e l'art. 11, commi 1, 2 e 3, della medesima legge regionale per violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

1.1.- Quanto al primo motivo di ricorso, l'art. 5 stabiliva, nel suo testo originario, che, «[a] causa della situazione emergenziale causata dalla pandemia da COVID-19 e della conseguente grave crisi economica che ha investito il settore degli autoservizi pubblici non di linea, i titolari di autorizzazione per il noleggio con conducente e i titolari di licenza taxi, in via del tutto eccezionale e fino al 31 dicembre 2022, possono cedere l'attività anche senza aver raggiunto i cinque anni dal rilascio dei medesimi titoli, fatti salvi i vincoli eventualmente derivanti da contribuzioni pubbliche».

In seguito, l'art. 5, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2021, n. 23 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2022-2024), ha sostituito il termine del «31 dicembre 2022» con quello del «31 gennaio 2022».

Il ricorrente ricorda che, in base all'art. 8, comma 1, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), «[l]a licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono rilasciate dalle amministrazioni comunali, attraverso bando di pubblico concorso». In base all'art. 9, comma 1, della citata legge, «[l]a licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono trasferite, su richiesta del titolare, a persona dallo stesso designata, purché iscritta nel ruolo di cui all'articolo 6 ed in possesso dei requisiti prescritti, quando il titolare stesso si trovi in una delle seguenti condizioni: a) sia titolare di licenza o di autorizzazione da cinque anni; b) abbia raggiunto il sessantesimo anno di età; c) sia divenuto permanentemente inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente di guida». In base all'art. 9, comma 3, «[a]l titolare che abbia trasferito la licenza o l'autorizzazione non può esserne attribuita altra per concorso pubblico e non può esserne trasferita altra se non dopo cinque anni dal trasferimento della prima».



Secondo il ricorrente, l'art. 9 risponderebbe «all'esigenza di evitare possibili fenomeni speculativi idonei a falsare la concorrenza, "atteso che la licenza conseguita per concorso è di carattere gratuito"». Il ricorrente ritiene che, pur rientrando la materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, nella competenza residuale regionale, la disciplina del trasferimento delle licenze e autorizzazioni afferisca anche alla materia trasversale della «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale. In particolare, il limite temporale minimo di cinque anni, richiesto dall'art. 9, comma 1, lettera *a*), della citata legge n. 21 del 1992, definirebbe «il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà». Il ricorrente ricorda la sentenza n. 30 del 2016 di questa Corte, secondo la quale il bilanciamento operato dal legislatore statale fra libera iniziativa economica e altri interessi costituzionali costituisce espressione della potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza e non sarebbe modificabile dal legislatore regionale.

Da ciò deriverebbe l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata: infatti essa, prevedendo una deroga temporanea al limite quinquennale fissato per il trasferimento della licenza, altererebbe «il meccanismo diretto a regolare l'accesso al mercato», come definito dall'art. 9 della legge n. 21 del 1992, e dunque «le regole della concorrenza nello specifico settore, che anche le Regioni a statuto speciale devono seguire».

Il ricorrente ricorda le competenze legislative previste dall'art. 4, numero 11 («trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale»), e dall'art. 5, numero 7 («disciplina dei servizi pubblici di interesse regionale ed assunzione di tali servizi»), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), osservando che esse vanno esercitate nel rispetto dei limiti previsti dalle citate disposizioni statutarie. Inoltre, rileva che, dato il suo carattere trasversale, la «tutela della concorrenza» assumerebbe carattere prevalente e fungerebbe da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di propria competenza, sia pure entro quanto strettamente necessario ad assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta.

1.2.- Venendo al secondo motivo di ricorso, l'art. 11 della legge regionale impugnata stabiliva, nel suo testo originario, quanto segue: «1. Attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro. 2. Non è dovuto alcun canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica. 3. Il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilanciamenti (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete. 4. La durata delle concessioni demaniali marittime in scadenza è prorogata fino al 31 dicembre 2021 al fine di consentire alle Amministrazioni concedenti il perfezionamento dei procedimenti amministrativi di competenza nel rispetto della normativa vigente».

In seguito, l'art. 11, comma 4, della citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021 ha sostituito (nel comma 1) le parole «per l'annualità 2021» con le parole «per l'annualità 2022».

Le norme impugnate, rileva il ricorrente, «incidono sulla disciplina del canone demaniale marittimo/idrico, prevedendone un ammontare minimo (comma 1), un'ipotesi di esenzione [...] (comma 2), [e] disciplinandone le modalità di quantificazione riferite ad una determinata categoria di beni (comma 3)».

Il ricorrente ricorda che la Regione è dotata di competenza legislativa primaria in materia di ittica, pesca e turismo, ai sensi dell'art. 4, numeri 2, 3 e 10, dello statuto speciale, e che essa dev'essere esercitata nel rispetto dei limiti fissati dallo stesso art. 4. Osserva poi che i beni demaniali marittimi rientranti nel territorio regionale sono di proprietà statale, ad eccezione di quelli situati nella laguna di Marano-Grado, trasferiti alla Regione dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo). Il citato art. 1 stabilisce anche, al comma 3, che «[l]a regione esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2».

Il ricorrente ricorda, ancora, che l'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), ha trasferito alla Regione le funzioni amministrative relative alle concessioni dei beni del demanio marittimo, e che, in base al comma 5 dello stesso art. 9, «[i] proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo [...] spettano alla Regione».

Ciò premesso, il ricorrente rileva che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «la potestà di determinazione dei canoni per l'assegnazione in uso di aree del demanio marittimo segue la titolarità del bene e non quella della gestione [...] in quanto costituisce espressione del potere di disporre [...] dei propri beni». Dunque, essa precederebbe il riparto delle competenze e inerebbe «alla capacità giuridica dell'ente» secondo i principi civilistici (sono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 73 del 2018 e n. 427 del 2004 di questa Corte).



Pertanto, per tutti i beni demaniali marittimi situati in Friuli-Venezia Giulia spetterebbe allo Stato la competenza a definire i «criteri tabellari di riferimento» per la determinazione dei canoni, il cui esatto ammontare sarà poi stabilito dall'ente gestore. Alla competenza statale sarebbe riconducibile anche la facoltà di determinare i casi di eventuale esenzione.

Il ricorrente osserva, poi, che l'art. 100, comma 4, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, stabilisce che «[d]al 1° gennaio 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime non può essere inferiore a euro 2.500».

Dunque, le norme impugnate eccederebbero dalla competenza attribuita alla Regione dall'art. 4, numeri 2, 3 e 10, dello statuto speciale, che indica i limiti della potestà legislativa primaria.

1.3.- Il ricorrente conclude affermando che l'art. 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020 viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «poiché interviene nella materia della tutela della concorrenza», e che l'art. 11, commi 1, 2 e 3, della stessa legge contrasta «con i principi dell'ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si è costituita in giudizio con atto depositato il 15 aprile 2021.

2.1.- In primo luogo, la Regione eccepisce l'inammissibilità della questione riguardante l'art. 5, osservando che il ricorrente avrebbe dovuto argomentare sull'applicabilità del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ad una Regione speciale, indicando le ragioni per le quali l'art. 117, secondo comma, Cost. garantirebbe una maggior autonomia alla stessa Regione. L'onere motivazionale sarebbe più intenso nel caso di specie, in cui la norma impugnata afferisce ad una materia di competenza primaria regionale (trasporti di interesse regionale).

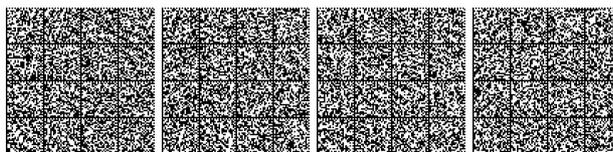
2.2.- In ogni caso, il primo motivo di ricorso non sarebbe fondato. Con la disposizione impugnata la Regione avrebbe esercitato la propria competenza in materia di «trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale» (art. 4, numero 11, dello statuto speciale). La resistente ricorda le diverse norme di attuazione statutaria succedutesi in materia di trasporti e rileva che, già prima della riforma del Titolo V, essa disponeva di potestà legislativa primaria in tale materia, mentre le regioni ordinarie erano titolari di competenza legislativa concorrente, nell'ambito dei principi fissati dalla citata legge-quadro n. 21 del 1992, che, all'art. 4, comma 6, fa «salve le competenze proprie nella materia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano». La norma interposta richiamata nel ricorso non sarebbe dunque utilmente invocabile nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La resistente poi rievoca le norme regionali adottate nella materia dei trasporti pubblici, fra le quali quelle dettate dalla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5 agosto 1996, n. 27 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici automobilistici non di linea), tuttora in vigore. In particolare, rileva che la trasferibilità delle licenze è disciplinata dall'art. 13 di tale legge, che, a differenza dell'art. 9 della legge n. 21 del 1992, non contempla, tra i casi di trasmissibilità, il raggiungimento del sessantesimo anno di età. Secondo la resistente, se la trasferibilità delle licenze fosse un oggetto sottratto alla competenza legislativa primaria della Regione, l'indicato art. 13 non sarebbe sfuggito al controllo preventivo di legittimità previsto all'epoca dall'art. 127 Cost., anche in relazione al divieto di novazione della fonte.

La Regione ricorda poi la riforma del Titolo V, osservando che il principio del parallelismo fra funzioni amministrative e legislative, previsto dall'art. 8 dello statuto speciale, è più favorevole rispetto al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., ragion per cui «il cd. "blocco statutario" che fonda la competenza della Regione [...] in materia di trasporti di interesse regionale risulta senz'altro complessivamente più favorevole in concreto per l'autonomia speciale, rispetto a quello derivante dalla riforma del Titolo V».

Non sarebbe dunque consentito invocare il Titolo V per sottrarre alla Regione una competenza già esercitata sul piano sia amministrativo che legislativo.

Quanto alla disposizione impugnata, la Regione osserva che essa costituirebbe «una modifica non testuale» del citato art. 13 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 1996. L'impugnato art. 5 contemplerebbe una deroga limitata all'art. 13, per consentire agli operatori del settore (gravemente colpito dalla crisi economica causata dal COVID-19) di trasferire ad altri la propria licenza, dietro corrispettivo. L'art. 5 avrebbe «esclusivamente finalità sociali» e non altererebbe il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli altri interessi pubblici, dal momento che, da un lato, il numero complessivo delle licenze resterebbe invariato e, dall'altro lato, «[a]l titolare che abbia trasferito la licenza o l'autorizzazione non può essere attribuita altra per concorso pubblico e non può esserne trasferita altra, se non dopo cinque anni dal trasferimento della prima» (art. 13, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 1996, ripetitivo dell'art. 9, comma 3, della legge n. 21 del 1992).



Secondo la resistente, la disposizione impugnata produrrebbe effetti pro-concorrenziali, il che sarebbe consentito al legislatore regionale, nelle materie di sua competenza (sono citate le sentenze di questa Corte n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007). Attualmente, l'accesso al mercato del trasporto non di linea sarebbe di fatto "congelato", per effetto dell'art. 10-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, in base al quale, «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarozzetta e natante»: infatti, non sarebbe ancora intervenuta «la piena operatività dell'archivio informatico» in questione. Dunque, la norma impugnata assumerebbe una funzione pro-concorrenziale, in quanto permetterebbe a nuovi operatori, in via eccezionale e per un periodo limitato, di entrare nel mercato del trasporto non di linea.

2.3.- Quanto al secondo motivo di ricorso, la Regione ne eccepisce l'inammissibilità, in quanto il ricorrente invocherebbe «in maniera generica, indistinta e cumulativa una pluralità di limiti statutari che la Regione non avrebbe rispettato». Il ricorso non illustrerebbe «né quali tra le disposizioni dei commi impugnati esorbiterebbero dai limiti» statutari, né «quali sarebbero, in concreto, i limiti asseritamente violati».

2.4.- Nel merito, la resistente afferma la non fondatezza del motivo in questione. Essa ricostruisce il quadro normativo relativo al demanio idrico regionale, al demanio marittimo regionale e al demanio marittimo statale, e rileva che, in relazione alle prime due categorie di beni, di proprietà regionale, lo stesso criterio invocato nel ricorso (la potestà di determinazione del canone spetta all'ente titolare del bene) dovrebbe condurre alla sua non fondatezza. Riguardo al demanio marittimo statale, la Regione rimarca che, in base al citato art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, essa «riscuote in via diretta i canoni annui per le concessioni del demanio marittimo e provvede a iscriverli come "entrate" a bilancio, senza alcuna intermediazione dello Stato». Dunque, lo Stato avrebbe ceduto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia «parte delle proprie prerogative proprietarie».

La resistente osserva poi che l'art. 100, comma 4, del citato d.l. n. 104 del 2020, invocato nel ricorso, è stato da essa impugnato davanti a questa Corte.

Inoltre, rileva che il censurato art. 11, comma 1, ha efficacia circoscritta al 2021 e trae origine dalla crisi economica causata dal COVID-19: esso, dunque, risponderebbe ad esigenze di utilità sociale e si fonderebbe sull'autonomia di entrata della Regione.

Similmente, l'autonomia regionale di entrata comprenderebbe la possibilità di prevedere un'esenzione dal pagamento del canone (art. 11, comma 2).

Infine, il comma 3 riguarderebbe gli impianti di pesca a rete, che sarebbero presenti in Friuli-Venezia Giulia solo nelle aree del demanio marittimo regionale (laguna di Marano-Grado) e del demanio idrico, di proprietà regionale. La Regione avrebbe dunque legittimamente fissato, nell'esercizio delle sue prerogative dominicali, un criterio di determinazione del canone relativo a questo tipo di occupazione del bene pubblico. Lo stesso testo del comma 3 sarebbe chiaro nel riferirsi ai canoni «del demanio marittimo e del demanio idrico regionale».

3.- Il 14 marzo 2022 la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria integrativa. In essa dà conto delle modifiche normative sopravvenute (sopra illustrate), evidenziando che l'art. 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020 ha ormai esaurito la propria efficacia. Osserva, inoltre, che la norma impugnata non consente guadagni speculativi, perché chi trasferisce la propria licenza, approfittando della deroga prevista, non può conseguire un'altra per pubblico concorso e può ottenerne un'altra per trasferimento solo dopo cinque anni. La possibilità di monetizzare la licenza, dunque, sarebbe concessa una volta sola.

Quanto all'art. 11, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020, la resistente, dopo aver riferito della modifica apportata al comma 1 dall'art. 11, comma 4, della citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021, osserva che, alla luce del «giudicato costituzionale» di cui alla sentenza di questa Corte n. 46 del 2022, l'impugnato art. 11, comma 1, andrebbe interpretato nel senso di riferirsi solo al demanio marittimo regionale, con conseguente non fondatezza del ricorso sotto questo profilo.

Quanto al comma 3, la Regione ribadisce che l'aggettivo «regionale» andrebbe collegato anche a «demanio marittimo» e non solo a «demanio idrico»: di qui la non fondatezza dell'impugnazione del comma 3, sempre alla luce della sentenza n. 46 del 2022. La resistente deposita la planimetria delle concessioni di pesca a bilancia e le relative visure catastali, al fine di dimostrare che le concessioni di cui all'art. 11, comma 3, insistono solo su aree del demanio marittimo regionale (oltre che del demanio idrico).



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 21 reg. ric. 2021, ha impugnato l'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), per violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione), e l'art. 11, commi 1, 2 e 3, della medesima legge regionale per violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

L'art. 5 stabiliva, nel suo testo originario, che, «[a] causa della situazione emergenziale causata dalla pandemia da COVID-19 e della conseguente grave crisi economica che ha investito il settore degli autoservizi pubblici non di linea, i titolari di autorizzazione per il noleggio con conducente e i titolari di licenza taxi, in via del tutto eccezionale e fino al 31 dicembre 2022, possono cedere l'attività anche senza aver raggiunto i cinque anni dal rilascio dei medesimi titoli, fatti salvi i vincoli eventualmente derivanti da contribuzioni pubbliche».

In seguito, l'art. 5, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2021, n. 23 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2022-2024), ha sostituito il termine del «31 dicembre 2022» con quello del «31 gennaio 2022».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto altererebbe «il meccanismo diretto a regolare l'accesso al mercato», come definito dall'art. 9 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), e dunque «le regole della concorrenza nello specifico settore, che anche le Regioni a statuto speciale devono seguire».

Il secondo motivo di ricorso investe l'art. 11 della legge regionale impugnata, il quale stabiliva, nel suo testo originario, quanto segue: «1. Attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro. 2. Non è dovuto alcun canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica. 3. Il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilanci (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete. 4. La durata delle concessioni demaniali marittime in scadenza è prorogata fino al 31 dicembre 2021 al fine di consentire alle Amministrazioni concedenti il perfezionamento dei procedimenti amministrativi di competenza nel rispetto della normativa vigente».

In seguito, l'art. 11, comma 4, della citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021 ha sostituito (nel comma 1) le parole «per l'annualità 2021» con le parole «per l'annualità 2022».

Secondo il ricorrente, le disposizioni impuginate, là dove incidono sulla disciplina del canone di concessione demaniale, prevedendone un ammontare minimo (comma 1), introducendo un'ipotesi di esenzione (comma 2) e disciplinandone le modalità di quantificazione riferite ad una determinata categoria di beni (comma 3), violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto «la potestà di determinazione dei canoni per l'assegnazione in uso di aree del demanio marittimo segue la titolarità del bene e non quella della gestione», con la conseguenza che per tutti i beni demaniali marittimi situati in Friuli-Venezia Giulia spetterebbe allo Stato la competenza a definire i «criteri tabellari di riferimento» per la determinazione dei canoni.

2.- In relazione all'art. 5 della legge regionale impugnata, occorre in primo luogo verificare il rilievo dello *ius superveniens*, rappresentato dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021, che ha anticipato il termine finale di applicazione della disposizione impugnata dal 31 dicembre 2022 al 31 gennaio 2022.

La previsione modificativa (che non è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri) non è idonea ad incidere sui termini della controversia.

Per un verso, essa non ha carattere soddisfacente, avendo solo ridotto l'arco temporale in cui ha operato la norma impugnata, secondo il ricorrente lesiva della competenza statale in materia di tutela della concorrenza. Tale norma era direttamente applicabile e ha prodotto effetti per circa un anno, sicché risultano assenti entrambi i presupposti di un'eventuale cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 92 e n. 23 del 2022). Come di recente ribadito nella sentenza n. 24 del 2022, invero, il sindacato di legittimità costituzionale attivato a seguito di un'impugnazione diretta, «in quanto mira a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione nelle materie indicate, in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta inutilmente svolto anche allorquando l'ambito temporale di applicazione delle norme impuginate sia assai ristretto o azzerato».



Mancano, per altro verso, i presupposti di un'eventuale estensione della questione alla disposizione sopravvenuta: da un lato, l'adozione di quest'ultima non mina l'effettività della tutela giurisdizionale del ricorrente (*ex multis*, sentenze n. 44 del 2018 e n. 44 del 2014), perché l'eventuale accoglimento del ricorso priverebbe di oggetto la disposizione modificativa; dall'altro lato, è escluso che si tratti di un caso di modifica marginale, in cui questa Corte ritiene la questione estensibile alle disposizioni sopravvenute, che non mutino il contenuto precettivo della disposizione impugnata (sentenze n. 178 e n. 20 del 2020). La modifica introdotta dalla disposizione sopravvenuta presenta carattere sostanziale, sicché l'estensione ad essa della questione - oltre ad incidere sul principio del contraddittorio e su quello di corrispondenza tra chiesto e pronunciato - determinerebbe un'impropria sostituzione della valutazione dell'organo politico competente a deliberare il ricorso (*ex multis*, sentenze n. 141 e n. 65 del 2016), valutazione necessaria anche nell'ipotesi in cui la modifica si traduce in una riduzione della portata lesiva della norma impugnata, come nel caso dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021.

2.1.- Sempre in relazione all'impugnato art. 5, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha eccepito l'inammissibilità della questione, osservando che il ricorrente avrebbe dovuto argomentare sull'applicabilità del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ad una Regione speciale, indicando le ragioni per le quali esso garantirebbe a quest'ultima una maggior autonomia. L'onere motivazionale sarebbe più intenso nel caso di specie, in cui la norma impugnata afferisce ad una materia di competenza primaria regionale (trasporti di interesse regionale: art. 4, numero 11, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»).

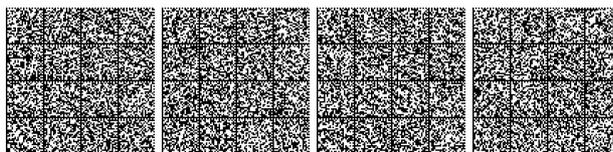
L'eccezione non è fondata.

È vero, in linea generale, che, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), l'applicazione del Titolo V alle regioni speciali si giustifica solo se il regime statutario complessivo di una certa materia risulta meno favorevole del regime della stessa materia nel Titolo V (che comprende la possibile interferenza delle cosiddette materie trasversali e, in relazione alle funzioni amministrative, il principio di sussidiarietà, meno favorevole per le regioni speciali rispetto al principio del parallelismo sancito nei loro statuti), e che quindi l'invocazione del Titolo V in relazione ad una legge di una regione speciale presuppone una valutazione comparativa che attesti il suo carattere maggiormente favorevole (sentenza n. 119 del 2019). Tuttavia, nel ricorso in esame, per un verso le competenze statutarie della Regione nei settori dei trasporti e dei servizi pubblici sono prese in considerazione e, per altro verso, la norma impugnata e quella statale invocata sono ricondotte a una materia comunque estranea agli elenchi statutari, come la tutela della concorrenza. Nella sentenza n. 139 del 2021, riguardante proprio disposizioni legislative della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di concessioni demaniali, impugnate per lesione della competenza statale sulla tutela della concorrenza, questa Corte ha statuito che, «[n]ella prospettiva del ricorrente, [...] l'afferenza della disciplina censurata alla materia della tutela della concorrenza vale a escludere che la Regione possa rivendicare qualsiasi propria competenza statutaria, la quale pacificamente non comprende la materia in questione». Similmente, proprio nella ricordata sentenza n. 119 del 2019, questa Corte ha osservato (sempre in relazione al Friuli-Venezia Giulia e alle concessioni demaniali) che «il ricorrente, pur prendendo in considerazione la competenza regionale statutaria in materia di demanio idrico, invoca l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost, facendo valere così una competenza esclusiva statale che non trova corrispondenza nello Statuto. Sicché, [...] in questo caso uno scrutinio alla luce delle norme statutarie risulta inutile».

3.- Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 5 è fondata.

L'attività di trasporto non di linea - taxi e noleggio con conducente (NCC) - è soggetta ad un regime autorizzatorio limitato, caratterizzato da una programmazione dei veicoli circolanti, attraverso il contingentamento delle licenze rilasciabili e la previsione di un concorso pubblico comunale per l'individuazione dei soggetti che possono acquisire le licenze disponibili (art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992). La legge statale affida ai regolamenti comunali la disciplina del concorso (art. 5), nel rispetto di criteri fissati dalle regioni (art. 4), limitandosi a porre alcuni requisiti (art. 6) e un titolo preferenziale per il rilascio della licenza (art. 8, comma 4).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha disciplinato la materia del trasporto non di linea con la legge regionale 5 agosto 1996, n. 27 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici automobilistici non di linea). Sulla base dell'art. 4, comma 1, di tale legge (secondo cui, «[e]ntro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i Comuni adottano il regolamento per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea secondo uno schema-tipo approvato dalla Giunta regionale»), la Regione ha poi adottato, con delibera della Giunta regionale n. 663 del 1997, modificata dalla delibera n. 1680 del 2000, uno schema-tipo di regolamento comunale per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea. Quanto al concorso comunale, gli artt. 27 e seguenti dello schema-tipo stabiliscono, fra l'altro, che il bando fissi i criteri per la valutazione dei titoli, lasciando dunque ampio spazio ai comuni (in sede di regolamento e di bando) per la scelta dei titoli rilevanti.



3.1.- Sulla base di questo sintetico inquadramento normativo, è possibile esaminare la questione sollevata dal ricorrente, secondo il quale il trasferimento delle licenze rientrerebbe nella materia «tutela della concorrenza», con conseguente illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, che prevede una deroga temporanea al limite quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze dall'art. 9, comma 1, della legge n. 21 del 1992.

La disposizione statale invocata stabilisce quanto segue: «1. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono trasferite, su richiesta del titolare, a persona dallo stesso designata, purché iscritta nel ruolo di cui all'articolo 6 ed in possesso dei requisiti prescritti, quando il titolare stesso si trovi in una delle seguenti condizioni: a) sia titolare di licenza o di autorizzazione da cinque anni; b) abbia raggiunto il sessantesimo anno di età; c) sia divenuto permanentemente inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente di guida». In base al comma 3 dello stesso art. 9, «[a] titolare che abbia trasferito la licenza o l'autorizzazione non può esserne attribuita altra per concorso pubblico e non può esserne trasferita altra se non dopo cinque anni dal trasferimento della prima».

L'inquadramento della disciplina recata dal parametro interposto nell'ambito materiale della tutela della concorrenza è corretto.

La citata disposizione statale (art. 9, comma 1, lettera a, della legge n. 21 del 1992) - unitamente al comma 3 dello stesso art. 9 - mira infatti ad evitare il "commercio delle licenze", cioè possibili speculazioni favorite dal fatto che, tramite il concorso pubblico, le licenze per il servizio taxi e le autorizzazioni per il servizio NCC vengono ottenute gratuitamente e potrebbero poi essere cedute a titolo oneroso con un lucro per il cedente (sul punto Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 26 gennaio 2021, n. 772, 12 gennaio 2015, n. 40, e 2 febbraio 2012, n. 577). Il fine perseguito dal legislatore statale è dunque la salvaguardia del concorso pubblico come mezzo per ottenere le licenze taxi e le autorizzazioni NCC. Questa Corte riconduce costantemente fra le «misure legislative di promozione» rientranti nella tutela della concorrenza quelle volte «a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato")» (*ex plurimis*, sentenza n. 56 del 2020), con la conseguenza, dunque, che una norma diretta, come quella impugnata, a ridurre la portata applicativa della regola del concorso pubblico ricade a pieno titolo in quella materia.

A conclusioni non diverse si perviene se dal profilo teleologico si passa a quello - oggettivo - del contenuto proprio dell'art. 9 della legge n. 21 del 1992, che si risolve nella fissazione delle condizioni per l'accesso degli operatori economici allo specifico settore del trasporto non di linea. Nella sentenza n. 56 del 2020, riguardante il servizio NCC, questa Corte ha statuito che «la configurazione del mercato tramite la fissazione di determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore rientra nella materia della concorrenza». In questa stessa materia, inoltre, è stato individuato il titolo di intervento del legislatore statale nella specifica disciplina dell'assegnazione delle licenze per il servizio taxi (sentenza n. 452 del 2007).

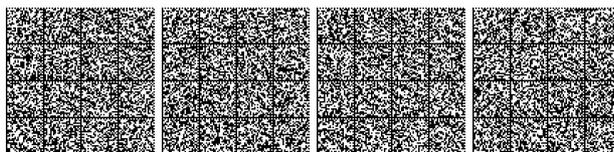
L'argomento della difesa regionale, secondo cui la questione sarebbe non fondata in quanto la norma impugnata amplierebbe le possibilità di accesso al mercato rispetto alla disciplina statale e avrebbe così, in realtà, un effetto pro-concorrenziale, non è condivisibile. La norma impugnata elimina sì un limite al libero accesso al mercato del trasporto non di linea, ma si tratta di un limite posto dal legislatore statale, come detto, proprio al fine di non vanificare il concorso pubblico, cioè lo strumento previsto per promuovere la concorrenza nell'accesso al mercato in questione (sentenza n. 283 del 2009).

Occorre osservare, infine, che la deroga prevista dalla disposizione impugnata non può essere giustificata in ragione della grave crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19. Come questa Corte ha già chiarito, proprio con riferimento a una norma legislativa provinciale limitativa della concorrenza, «la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19» non può in alcun modo rilevare nella definizione del riparto delle funzioni legislative in materia, essendo escluso che «[l]a precarietà del contesto di emergenza [abbia] ampliato le competenze» regionali (sentenza n. 23 del 2022). Resta così fermo che, anche in relazione all'emergenza pandemica, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza (sentenze n. 38 e n. 16 del 2021).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020.

4.- Anche in relazione all'art. 11, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020, occorre in primo luogo verificare il rilievo dello *ius superveniens*, rappresentato dall'art. 11, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021, che ha sostituito nell'impugnato art. 11, comma 1, le parole «per l'annualità 2021» con le parole «per l'annualità 2022».

La previsione modificativa (che non è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri) non è idonea a incidere sui termini della controversia. In primo luogo, essa palesemente non ha carattere satisfattivo, avendo anzi prolungato l'arco temporale di applicazione di una delle disposizioni impuginate.



Mancano inoltre i presupposti di un'eventuale estensione ad essa della questione, posto che l'art. 11, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021 non apporta una modifica marginale ma muta il contenuto pre-cettivo della disposizione impugnata. L'estensione della questione, dunque, va esclusa per le ragioni esposte sopra, al punto 2, con riferimento alla prima delle due questioni proposte nel ricorso in esame.

4.1.- La Regione eccepisce l'inammissibilità del secondo motivo di ricorso, in quanto il ricorrente invocherebbe «in maniera generica, indistinta e cumulativa una pluralità di limiti statutari che la Regione non avrebbe rispettato». Il ricorso non illustrerebbe in particolare «né quali tra le disposizioni dei commi impugnati esorbiterebbero dai limiti» statutari né «quali sarebbero, in concreto, i limiti asseritamente violati».

L'eccezione non è fondata.

Sia nella premessa che nella conclusione il ricorso invoca solo l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., lamentando la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Anche il nucleo della motivazione relativa all'impugnazione dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020 fa leva sulla spettanza della competenza in materia di canoni demaniali allo Stato, «secondo i principi dell'ordinamento civile». L'invocazione dei limiti statutari della potestà legislativa primaria della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia rappresenta, dunque, più un elemento argomentativo che uno dei termini della questione, che resta delimitata, quanto al parametro, dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

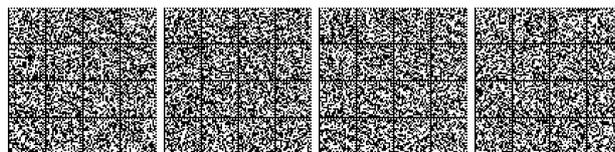
5.- Venendo al merito della censura, è necessario richiamare ancora una volta il quadro normativo sull'assetto del demanio marittimo e idrico in Friuli-Venezia Giulia.

In base all'art. 1 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo), «[s]ono trasferiti alla regione Friuli-Venezia Giulia [...] tutti i beni dello Stato appartenenti al demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere idrauliche, situati nel territorio regionale» (comma 1). Inoltre, «[s]ono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze [...] situati nella laguna di Marano-Grado» (si tratta di beni del demanio marittimo). La Regione «esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2» (comma 3). In base all'art. 5, comma 5, «[i] proventi e le spese derivanti dalla gestione dei beni trasferiti spettano alla regione a decorrere dalla data di consegna». L'art. 2 dello stesso d.lgs. n. 265 del 2001 ha trasferito alla Regione «tutte le funzioni amministrative relative ai beni» di cui all'art. 1.

L'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), ha successivamente trasferito alla Regione «le funzioni relative alle concessioni dei beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo, di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico», dunque anche in relazione ai beni del demanio marittimo statale (cioè, quelli diversi dalla laguna di Marano-Grado). In base all'art. 9, comma 5, inoltre, «[i] proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna, per la parte non già trasferita con il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, [...] spettano alla Regione».

5.1.- Le disposizioni regionali impugnate hanno ad oggetto la determinazione dei canoni delle concessioni dei beni del demanio idrico e marittimo situati in Friuli-Venezia Giulia. Tale tema è stato oggetto della recente sentenza n. 46 del 2022, con la quale questa Corte si è pronunciata sull'impugnazione, da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della disciplina statale concernente la determinazione dei canoni demaniali in questione (contenuta nei commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126), per la violazione (fra l'altro) delle proprie competenze statutarie in diverse materie.

Questa Corte ha dichiarato le questioni non fondate, distinguendo però a seconda della titolarità dei beni. Per i beni del demanio marittimo di proprietà statale (cioè, tutti tranne la laguna di Marano-Grado), il ricorso è stato respinto, perché la competenza a regolare la determinazione dei canoni spetta all'ente titolare del bene, sul presupposto che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, «dirimente ai fini della competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni "è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi" (sentenza n. 286 del 2004 e precedenti ivi richiamati, nonché sentenza n. 94 del 2008)» (si vedano anche le sentenze n. 128 e n. 73 del 2018, n. 213 del 2006, n. 427 del 2004). La pronuncia ha affermato, inoltre, l'operatività di tale criterio anche per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonostante la previsione dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, che attribuisce alla Regione stessa i proventi e le spese derivanti dal demanio marittimo di titolarità statale.



Per quanto riguarda invece i beni demaniali trasferiti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, costituiti dal demanio idrico e, nell'ambito del demanio marittimo, dalla laguna di Marano-Grado, questa Corte ha dichiarato le questioni non fondate, perché, in virtù della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 113-*bis* del d.l. n. 104 del 2020, le norme impugnate devono considerarsi inapplicabili alla stessa Regione, in forza del criterio «secondo il quale il potere di disciplinare l'ammontare dei canoni relativi a beni demaniali [...] spetta in linea di principio all'ente che sia titolare dei beni medesimi: e dunque alla stessa Regione autonoma rispetto ai beni che fanno parte del suo patrimonio, essendo stati trasferiti alla medesima dalle [...] norme di attuazione dello statuto - peraltro con l'espressa precisazione che la Regione "esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2" (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 265 del 2001)» (ancora, sentenza n. 46 del 2022).

5.2.- Ciò premesso, si possono esaminare le singole questioni sollevate nell'odierno ricorso.

5.2.1.- Come visto, il comma 1 dell'art. 11 stabilisce (nel testo originario) che, «[a]ttesa l'emergenza epidemio-logica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro».

L'assunto della Regione resistente, secondo cui la previsione andrebbe interpretata, alla luce della citata sentenza n. 46 del 2022, nel senso di riferirsi solo al demanio marittimo regionale, non può essere condiviso. L'espressione «beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale» non può non comprendere infatti anche il demanio marittimo statale, che è anch'esso «di competenza regionale e comunale» per quanto riguarda le funzioni amministrative (si vedano gli artt. 4 e 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2006, n. 22, recante «Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale n. 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico»). In virtù del già riferito costante orientamento di questa Corte, l'art. 11, comma 1, è dunque costituzionalmente illegittimo nella parte in cui disciplina l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale.

In ragione della ravvisata illegittimità costituzionale parziale, lo stesso comma 1 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020, come modificato dall'art. 11, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021 (che ha sostituito le parole «per l'annualità 2021» con le parole «per l'annualità 2022»), resta dunque applicabile solo in relazione ai beni del demanio marittimo regionale.

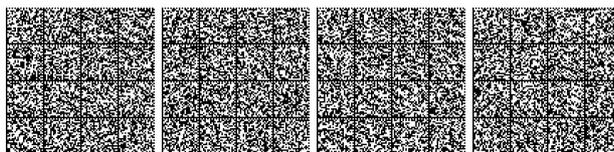
5.2.2.- Alla luce del medesimo costante orientamento di questa Corte in tema di canoni demaniali, risulta parimenti costituzionalmente illegittimo il comma 2 dell'art. 11, secondo cui «[n]on è dovuto alcun canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica». Riferendosi al solo demanio marittimo statale, e prevedendo per esso un caso di esonero dal pagamento del canone concessorio, la disposizione interviene in ambito riservato al legislatore statale.

5.2.3.- L'art. 11, comma 3, dispone che «[i]l canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilancioni (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete».

La Regione ha riferito che gli impianti in questione consistono in una grande rete quadra immersa nell'acqua, che viene sollevata periodicamente per raccogliere il pescato. Lo scopo della norma sarebbe quello di chiarire che, ai fini della determinazione del canone demaniale, nel computo della superficie non va compresa la proiezione sullo specchio acqueo dei cavi che collegano la rete da pesca alla cabina di manovra.

L'interpretazione adeguatrice suggerita dalla resistente - secondo la quale l'aggettivo «regionale» andrebbe riferito anche al «demanio marittimo» - non risulta coerente con la struttura lessicale della disposizione e con il riferimento dell'aggettivo «regionale» al solo «demanio idrico», con la conseguenza che l'espressione «demanio marittimo» è tale da comprendere potenzialmente anche beni del demanio marittimo statale. Né, d'altro canto, può condurre a conclusioni diverse il fatto, addotto dalla Regione, secondo cui, attualmente, i «bilancioni» sarebbero presenti solo nelle aree del demanio marittimo regionale (laguna di Marano-Grado) e del demanio idrico, di proprietà regionale. Si tratterebbe, invero, di una mera circostanza di fatto inidonea a definire in senso riduttivo la portata della norma, di per sé riferibile a ogni tipo di demanio marittimo, e dunque anche a quello statale.

Anche il comma 3 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020 risulta dunque costituzionalmente illegittimo nella parte in cui fissa un criterio di determinazione del canone riguardante beni del demanio marittimo statale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020, nella parte in cui disciplina l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020, nella parte in cui fissa un criterio di determinazione del canone riguardante beni del demanio marittimo statale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*
Daria de PRETIS, *Redattrice*
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T 220112

N. 113

Sentenza 6 aprile - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Lazio - Requisiti richiesti per l'accreditamento delle strutture private - Necessità che il rapporto di lavoro con il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona occupato sia regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, nonché della libertà di iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : 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, Filippo PATRONI GRIFFI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), promosso dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione terza, nel procedimento vertente tra Aurelia 80 spa e altri e la Regione Lazio, con ordinanza del 23 febbraio 2021, iscritta al n. 112 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di Aurelia 80 spa, Villa Von Siebenthal srl, Casa di cura Città di Roma spa e della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 6 aprile 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Fabio Elefante per Aurelia 80 spa e altri e l'avvocato Rosa Maria Privitera per la Regione Lazio, 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 aprile 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 febbraio 2021, il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

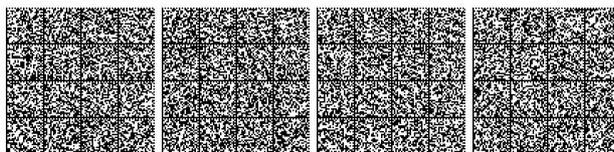
Il Collegio rimettente premette che alcune strutture sanitarie avevano impugnato, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, la circolare della Regione Lazio del 1° ottobre 2019, n. 775071, recante «Disposizioni relative alla progressiva attuazione dell'articolo 9 comma 1 della Legge 28 dicembre 2018, n. 13», nella parte in cui stabilisce che il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona delle strutture sanitarie private accreditate deve avere con la struttura un rapporto di lavoro dipendente regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario.

A fronte del rigetto del ricorso da parte del giudice di primo grado, le parti soccombenti interponevano appello ponendo nuovamente in discussione, sotto plurimi profili, la conformità alla Costituzione dell'art. 9, comma 1, della predetta legge regionale e deducendo, di qui, l'invalidità derivata della circolare impugnata.

In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato rimettente sottolinea che la legittimità della norma regionale censurata costituisce il fondamento anche di quella degli atti attuativi impugnati e che sulla loro natura immediatamente lesiva, in assenza di gravame incidentale da parte dell'amministrazione regionale, si sarebbe determinato un giudicato interno. Il rimettente evidenzia che, inoltre, la stessa disposizione ha comunque una valenza immediatamente precettiva nei confronti degli operatori del settore.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio premette che una previsione analoga a quella dettata dalla norma regionale impugnata era contenuta nel decreto del Commissario ad acta alla sanità della Regione Lazio n. 376 del 17 novembre 2016 (Accreditamento strutture sociosanitarie residenziali assistenziali e riabilitative. Integrazione DPCA 00090/2010. Contrattualizzazione del personale dedicato ai servizi alla persona nelle strutture sociosanitarie residenziali assistenziali e riabilitative) ed era stata già oggetto di annullamento da parte del Consiglio di Stato con la sentenza n. 3303 del 2019. Tale pronuncia aveva in particolare ritenuto che il provvedimento commissariale si era posto al di fuori dei requisiti per l'accREDITAMENTO stabiliti dal 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), anche alla luce del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), cosiddetto Jobs Act.

Il giudice *a quo* sottolinea dunque che, essendosi già pronunciato su tali aspetti, l'unica questione da decidere è se una previsione di questo tipo possa essere invece contenuta in una legge regionale.



Ciò posto, il Consiglio di Stato dubita, in primo luogo, della compatibilità della norma censurata con gli artt. 3 e 41 Cost., in quanto comprimerebbe eccessivamente l'autonomia privata delle strutture sanitarie accreditate in termini di organizzazione dell'impresa.

Inoltre, il Collegio denuncia un possibile contrasto della medesima norma con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al rispetto delle norme comunitarie e al generale principio di ragionevolezza e proporzionalità.

Pone altresì in dubbio il Consiglio di Stato rimettente la compatibilità dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ossia con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e ciò laddove «impone il recepimento di determinati accordi sindacali al di sopra delle soglie previste dal legislatore nazionale».

Invero, il limite inserito nella norma regionale non troverebbe corrispondenza né nell'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, né nel d.lgs. n. 81 del 2015. Di qui anche la ritenuta non manifesta infondatezza di dubbi di legittimità costituzionale con riferimento alla delimitazione della competenza legislativa concorrente regionale prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con atto depositato il 13 settembre 2021, si sono costituite in giudizio le società Aurelia 80 spa, Villa von Siebenthal srl e Casa di cura Città di Roma spa, rilevando che la Regione ha erroneamente ritenuto di essere legittimamente intervenuta nell'ambito della propria competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie «tutela della salute» e «tutela e sicurezza del lavoro».

In realtà, la norma censurata inciderebbe sui rapporti contrattuali che si instaurano tra soggetti privati nell'ambito della sanità privata accreditata, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., atteso che la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ricomprende la disciplina dei rapporti di diritto privato rispetto alla quale non sono ammesse differenze di carattere territoriale. Né si rinviene, del resto, nella legislazione statale di riferimento la limitazione introdotta a carico delle strutture sanitarie private accreditate dall'art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

Deducono inoltre le parti costituite il contrasto della predetta disposizione anche con gli altri parametri evocati dal giudice rimettente, poiché la norma non sarebbe funzionale alla tutela della salute, bensì a quella dell'occupazione, e non effettuerebbe un adeguato bilanciamento tra i valori costituzionali coinvolti, in danno della libertà di impresa sancita dall'art. 41 Cost.

3.- Con atto del 2 settembre 2021, si è costituita in giudizio la Regione Lazio eccependo in via pregiudiziale l'inammissibilità delle questioni, sia perché aventi ad oggetto una circolare, di valore regolamentare, e non una norma primaria di legge, sia per l'individuazione solo parziale delle disposizioni interposte rispetto all'evocata violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

Nel merito, la Regione deduce la non fondatezza delle questioni, osservando, in primo luogo, quanto alla violazione dell'art. 41 Cost., che la libera iniziativa economica privata ben può essere limitata per il perseguimento di uno scopo di carattere sociale, da individuarsi, nell'ipotesi considerata, tanto nella tutela dei lavoratori prevista dall'art. 36 Cost., quanto in quella della salute che, in virtù dell'art. 32 Cost., è soprattutto un interesse della collettività.

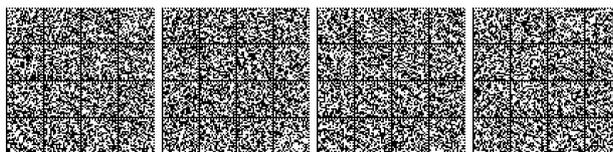
Evidenzia, inoltre, la Regione che la legge censurata non ha travalicato la competenza statale in materia di «ordinamento civile», essendosi limitata a prevedere, ferma la possibilità di scelta da parte delle strutture accreditate dello strumento a tal fine più idoneo, l'obbligo di instaurare con il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona un rapporto di dipendenza, funzionale alla garanzia della qualità del servizio, in una prospettiva tanto di continuità medico-paziente, quanto di «tranquillità» del singolo operatore sanitario.

4.- Con memoria depositata il 16 marzo 2022, le parti hanno replicato alle deduzioni contenute nell'atto di costituzione della Regione Lazio.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 23 febbraio 2021 (r. o. n. 112 del 2021), il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Il Collegio rimettente premette che alcune strutture sanitarie avevano impugnato, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, la circolare della Regione Lazio del 1° ottobre 2019, n. 775071, recante «Disposizioni relative alla progressiva attuazione dell'articolo 9 comma 1 della Legge 28 dicembre 2018, n. 13», nella parte in cui stabilisce che il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona delle strutture sanitarie private accreditate deve avere con la struttura un rapporto di lavoro dipendente regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario.



A fronte del rigetto del ricorso da parte del giudice di primo grado, le parti soccombenti proponevano appello lamentando un contrasto, sotto plurimi profili, dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 con la Costituzione, e deducendo di qui l'invalidità derivata della circolare impugnata.

In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato rimettente sottolinea che la norma regionale censurata costituisce il fondamento anche degli atti attuativi impugnati.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio dubita in primo luogo della compatibilità della norma censurata - che ha sostanzialmente riprodotto sotto tali profili il contenuto dei decreti del Commissario ad acta alla sanità della Regione Lazio n. 376 del 17 novembre 2016 (Accreditamento strutture sociosanitarie residenziali assistenziali e riabilitative. Integrazione DPCA 00090/2010. Contrattualizzazione del personale dedicato ai servizi alla persona nelle strutture sociosanitarie residenziali assistenziali e riabilitative) e n. 422 del 5 ottobre 2017 (Accreditamento delle strutture sanitarie. Modifica ed integrazione del Decreto del Commissario ad Acta n. 00090/2010 e del Decreto del Commissario ad Acta n. 376/2016. Contrattualizzazione del personale dedicato ai servizi alla persona), annullati dallo stesso Consiglio di Stato con sentenza del 21 marzo 2019, n. 3303 - con gli artt. 3 e 41 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di ragionevolezza e proporzionalità affermato a più riprese nella giurisprudenza europea.

In particolare, il giudice *a quo* rileva a questo riguardo che il perseguimento dell'utilità sociale, pure richiamata dall'art. 41 Cost., deve essere adeguatamente bilanciato con altri valori rilevanti quali la libertà di impresa e la stessa tutela della salute dei destinatari delle prestazioni.

Il Consiglio di Stato lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., da parte del legislatore regionale, in quanto, con una disposizione incidente sulle modalità di disciplina del rapporto di lavoro, mediante il rinvio alla contrattazione collettiva, avrebbe invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile». Ciò in quanto avrebbe introdotto limitazioni non contemplate dall'art. 8-sexies 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), anche alla luce del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), con ciò violando in ogni caso anche la competenza concorrente della Regione in materia di tutela della salute e di tutela e sicurezza del lavoro, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- La Regione Lazio, costituita in giudizio, ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle questioni, in quanto le stesse avrebbero ad oggetto la circolare della Regione Lazio del 1° ottobre 2019, recante «Disposizioni relative alla progressiva attuazione dell'articolo 9 comma 1 della Legge 28 dicembre 2018, n. 13», atto impugnato dalle strutture sanitarie nel giudizio principale, ossia una norma di valore regolamentare sottratta al sindacato della Corte.

L'eccezione non è fondata.

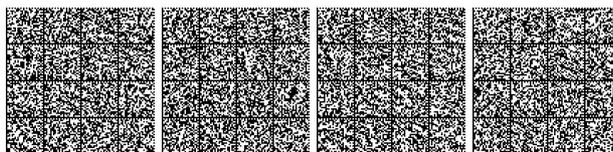
Il Consiglio di Stato rimettente censura non già la circolare, ma la disposizione di legge regionale (art. 9, comma 1, citato) della quale la prima costituisce attuazione. La disposizione censurata sancisce direttamente l'onere, da parte delle strutture sanitarie accreditate, di assumere personale dedicato ai servizi di cura alla persona con contratto di lavoro dipendente conforme al CCNL del settore, al fine di soddisfare i requisiti di carattere organizzativo necessari per conservare l'accreditamento.

Quindi oggetto delle censure di illegittimità costituzionale è la disposizione di un atto normativo primario che rientra nel sindacato di questa Corte.

3.- Ancora in via preliminare, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono, poi, ammissibili con riferimento al requisito della rilevanza, avendo il Consiglio di Stato rimettente motivato in ordine alla ritenuta lesività dell'atto impugnato (la richiamata circolare), la cui legittimità, oggetto del giudizio principale, è condizionata, direttamente e unicamente, dallo scrutinio delle questioni stesse; e, anche se queste fissano ed esauriscono l'oggetto del contendere tra le parti nella controversia, ciò che fa venir meno il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità.

Inoltre, l'ordinanza di rimessione contiene una motivazione che, quanto ai parametri costituzionali, è certamente sufficiente; tale non è invece la motivazione quanto al parametro interposto della normativa dell'Unione europea.

Quest'ultima viene richiamata in termini generici, e quindi inadeguati, in riferimento «al rispetto delle norme comunitarie, in relazione al generale principio di ragionevolezza e proporzionalità della disposizione in relazione alla finalità di maggior efficienza della prestazione sanitaria». Peraltro, il «principio di ragionevolezza e proporzionalità» viene evocato per dedurre il necessario bilanciamento tra le libertà - segnatamente la libertà d'impresa - e i diritti fondamentali garantiti dai Trattati europei, con una prospettazione che si sovrappone, senza specifici riferimenti normativi e quindi in termini generici, a quella, maggiormente puntuale, sviluppata con riguardo ai parametri interni.



Deve essere, quindi, dichiarata inammissibile la questione con la quale il Consiglio di Stato rimettente assume la violazione, da parte della disposizione censurata, dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al «principio di ragionevolezza e proporzionalità» di derivazione europea.

4.- Passando al merito delle questioni, è preliminarmente opportuno richiamare, in sintesi, il quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le questioni di legittimità costituzionale.

4.1.- Su un piano generale, occorre ricordare che la riforma realizzata - in forza della delega di cui all'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) - dal d.lgs. n. 502 del 1992, superando l'assetto delineato dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), ha prefigurato una concorrenza tra le prestazioni offerte da strutture pubbliche e private munite dell'accREDITAMENTO cosiddetto istituzionale.

Detto accREDITAMENTO, come ha avuto occasione di precisare questa Corte, è mirato al riconoscimento del possesso da parte di un soggetto o di un organismo di prescritti specifici requisiti (sentenza n. 416 del 1995).

Nell'assetto originario del d.lgs. n. 502 del 1992, l'accREDITAMENTO cosiddetto istituzionale era subordinato al possesso, da parte delle strutture sanitarie, sia pubbliche che private, di determinati standard di qualificazione e si riteneva avesse valenza autorizzatoria vincolata al ricorrere degli stessi.

In seguito, l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto in una prospettiva di riduzione della spesa dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), ha subordinato, al comma 1, l'accREDITAMENTO anche alla funzionalità della struttura richiedente «agli indirizzi di programmazione regionale».

Pertanto, nell'assetto attuale, l'accREDITAMENTO è strettamente connesso anche alle scelte programmatiche che governano la funzione di contingentamento e di selezione all'ingresso nel Servizio sanitario nazionale (SSN) e più specificamente regionale. Di conseguenza, non tutti i privati in possesso dei requisiti tecnici richiesti hanno diritto a ottenerlo, ma solo quelli la cui attività si inserisce in modo appropriato nella programmazione regionale: sussiste, dunque, una sfera di discrezionalità dell'amministrazione nella concessione dell'accREDITAMENTO, in considerazione della valutazione della rispondenza e adeguatezza agli obiettivi della programmazione.

In questo bilanciamento rileva anche la compatibilità con le risorse organizzative e finanziarie disponibili (sentenza n. 200 del 2005).

L'accREDITAMENTO postula oggi non solo una valutazione, di carattere vincolato, circa la sussistenza in capo alla struttura sanitaria dei richiesti standard di qualificazione, ma ne implica, altresì, un'altra, avente carattere discrezionale, correlata alla programmazione regionale.

In proposito, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che l'accREDITAMENTO è un provvedimento di carattere non già autorizzativo, bensì abilitativo-concessorio (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 27 febbraio 2018, n. 1206), che si colloca a metà strada tra la concessione di servizio pubblico e l'abilitazione tecnica idoneativa (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 18 ottobre 2021, n. 6954, 30 aprile 2020, n. 2773 e 3 febbraio 2020, n. 824).

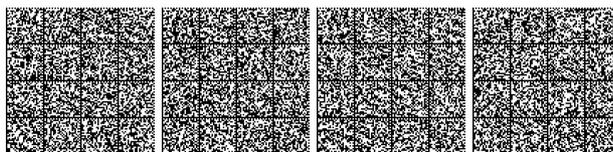
Mediante l'accREDITAMENTO le strutture autorizzate acquisiscono lo status di soggetto idoneo a erogare prestazioni e servizi sanitari per conto del SSN.

L'abilitazione a fornire, in concreto, prestazioni a carico del SSN segue, invece, solo alla stipula di accordi contrattuali che, ai sensi dell'art. 8-*quinqües* del d.lgs. n. 502 del 1992, definiscono programmi di attività, con indicazione dei volumi e delle tipologie di prestazioni erogabili.

L'effetto dell'accREDITAMENTO, quindi, è quello di abilitare il singolo operatore ad erogare prestazioni sanitarie "per conto" del SSN, il che prelude all'esercizio di attività sanitarie anche "a carico" dello stesso per il tramite della stipula dei successivi accordi contrattuali (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 ottobre 2021, n. 6954).

4.2.- La Regione, in qualità di amministrazione titolare del servizio pubblico di assistenza sanitaria, è il soggetto che concede l'accREDITAMENTO ed è chiamata dallo stesso art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 a stabilire i requisiti ulteriori a quelli minimi individuati in via generale da un atto di indirizzo e di coordinamento statale, costituito, ancora all'attualità, dal d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private).

Alle Regioni sono pertanto demandate la disciplina delle modalità di accertamento e verifica sul rispetto dei requisiti minimi, l'individuazione di standard addizionali di qualità, che costituiscono requisiti ulteriori per l'accREDITAMENTO, nonché la definizione delle procedure per il rilascio dell'accREDITAMENTO, le ipotesi di revoca e i controlli.



La forte connotazione pubblicistica dell'accreditamento e la crescente valorizzazione della sua funzione di garanzia delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie private hanno costituito anche il fondamento sul quale si è articolata l'intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome intervenuta il 20 dicembre 2012, sul documento recante «Disciplinare per la revisione della normativa dell'accreditamento, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, del nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012».

La sottoscrizione di tale intesa è avvenuta allo scopo di promuovere una revisione della normativa in materia di accreditamento e di remunerazione delle prestazioni sanitarie, con l'obiettivo di pervenire alla istituzione di un sistema di accreditamento uniforme sul piano nazionale.

Ai fini dell'esame delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato, rileva, nell'ambito dell'intesa, la previsione riguardante le competenze del personale. Si prevede, in particolare, che debba essere assicurato che il personale delle strutture accreditate «possieda, acquisisca e mantenga le conoscenze e le abilità necessarie alla realizzazione in qualità e sicurezza delle specifiche attività». Sono presi a tal fine in considerazione l'attività di programmazione, la verifica della formazione necessaria, le modalità di inserimento e l'addestramento di nuovo personale.

4.3.- In questo più ampio contesto normativo, vanno considerate, inoltre, le disposizioni dettate dalla legge della Regione Lazio 3 marzo 2003, n. 4 (Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali).

In particolare, ai sensi dell'art. 13, comma 1, «[l]a Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce, con apposito provvedimento, sentita la competente commissione consiliare, i requisiti ulteriori di qualificazione per il rilascio dell'accreditamento nonché gli indicatori ed i livelli di accettabilità dei relativi valori per la verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti in relazione alle prestazioni accreditate».

Con tale provvedimento sono, altresì, individuati i requisiti essenziali la cui mancanza comporta la revoca dell'accreditamento.

Un rilievo particolare, ai fini delle questioni in esame, ha l'art. 17-bis della medesima legge regionale che prevede, al comma 1, che «[n]ell'ambito dei processi di accreditamento istituzionale la Giunta regionale opera per salvaguardare i livelli occupazionali del settore».

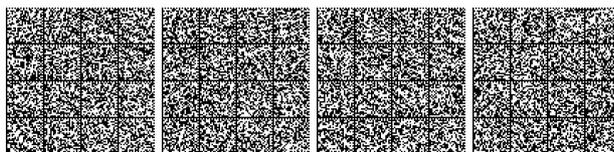
4.4.- Proprio in attuazione di tale ultima disposizione, il decreto del Commissario ad acta della Regione Lazio n. 376 del 2016 aveva contemplato, quale ulteriore requisito di qualificazione necessario per il rilascio dell'accreditamento, che nelle strutture sociosanitarie residenziali, sia assistenziali sia riabilitative, il personale avente qualifica di infermiere, educatore professionale, fisioterapista, tecnico sanitario e operatore sociosanitario o figura equivalente o dedicata ai servizi alla persona avesse, con il soggetto gestore della struttura, un rapporto di lavoro dipendente regolato dal CCNL sottoscritto dalle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative nel settore sanitario.

Il successivo decreto commissariale n. 422 del 2017 aveva individuato poi le tempistiche di attuazione della relativa previsione e la percentuale, nella misura dell'80 per cento, di detto personale da assumere con contratto di lavoro dipendente conforme alle previsioni della contrattazione collettiva nazionale di settore per ottenere (o conservare) l'accreditamento.

Tali decreti erano stati impugnati, con distinti ricorsi, da alcune strutture sanitarie private dinanzi al TAR Lazio che li aveva annullati *in parte qua*, rilevando che le relative disposizioni si ponevano al di fuori del perimetro tanto dei requisiti per l'accreditamento delle strutture sanitarie, previsti dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, quanto dell'art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015, che consente l'utilizzo di rapporti di collaborazione, specie per le professioni intellettuali tra le quali dovrebbero essere ascritte anche quelle infermieristiche, diversi da quelli di natura subordinata.

La medesima statuizione era confermata da successive decisioni del Consiglio di Stato che, in particolare, ha ritenuto indimostrata la correlazione tra la natura del rapporto di lavoro degli addetti alle strutture accreditate con la tutela della salute, essendo la tipologia del rapporto di lavoro, di contro, prevalentemente correlata al diverso ed eterogeneo tema della salvaguardia della stabilità occupazionale nel settore sanitario privato, interesse che, pur in astratto meritorio, avrebbe richiesto un'espressa previsione normativa primaria, che invece mancava nella normativa statale e regionale (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 27 settembre 2019, n. 6473).

5.- Nel contesto descritto si colloca, dunque, l'art. 9 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, attinto dalle questioni di legittimità costituzionale in esame, il quale, all'interno di una norma rubricata «Disposizioni di salvaguardia dell'occupazione nelle strutture che erogano attività sanitarie e socio sanitarie. Definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario», prevede, al comma 1, che «[a] tutela della qualità delle prestazioni erogate e del corretto rapporto tra costo del lavoro e quantificazione delle tariffe, il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario».



È questa (l'art. 9, comma 1) una disposizione isolata, nell'ambito della legge regionale di stabilità per il 2019, diversa anche da quelle dettate dai successivi commi (da 2 a 5), che riguardavano la definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario, uno dei quali (il comma 2) è, peraltro, stato oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 217 del 2020), in accoglimento del ricorso del Governo.

Con la disposizione censurata il legislatore regionale ha inteso approntare un fondamento normativo all'analogia regola già posta dal decreto commissariale, annullato in sede giurisdizionale. Ma ciò ha fatto - secondo il Consiglio di Stato rimettente - violando per un verso le regole sul riparto di competenze tra Stato e Regione e, per l'altro, i principi di ragionevolezza e proporzionalità, quanto ai possibili limiti alla libertà di iniziativa economica privata.

6.- Tutto ciò premesso, passando ora a esaminare nel merito le censure mosse dall'ordinanza di rimessione, le questioni che investono il riparto delle competenze tra Stato e Regioni (art. 117, secondo comma, lettera l, e terzo comma, Cost.) vanno dichiarate non fondate.

6.1.- Al riguardo, il Consiglio di Stato rimettente assume, in primo luogo, che la prescrizione, da parte della disposizione censurata, dell'ulteriore condizione relativa all'assunzione del personale dedicato alla cura della persona, ai fini dell'accreditamento, travalicherebbe il perimetro della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), anche perché essa contempla il recepimento di determinati accordi sindacali per la disciplina dei rapporti di lavoro con le strutture accreditate.

In proposito è ben vero quanto ripetutamente affermato da questa Corte, secondo cui la disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati deve essere assoggettata a regole che ne garantiscano l'uniformità a livello nazionale (sentenze n. 39 del 2022, n. 25 e n. 20 del 2021 e n. 194 del 2020), sicché il legislatore regionale non può emanare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e che, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca a quella statale e, per essa, alla contrattazione collettiva (sentenze n. 153 del 2021, n. 78 e n. 16 del 2020). Rientrano, infatti, nella materia «ordinamento civile» gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere e che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità (vedi, da ultimo, sentenza n. 9 del 2022).

La disposizione censurata, tuttavia, non invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto non regola - né direttamente, né indirettamente - i rapporti di lavoro già in essere tra le strutture sanitarie e i propri addetti, né estende ad essi l'applicazione di determinati contratti collettivi, bensì si limita a contemplare un requisito per il raggiungimento da parte delle strutture sanitarie degli standard organizzativi necessari a conseguire o a conservare l'accreditamento.

Essa «non definisce diritti e obblighi di un rapporto di lavoro già sorto, ma si colloca in una fase organizzativa, antecedente allo stesso» (sentenza n. 241 del 2021; in senso conforme, sentenze n. 36 del 2021, n. 77 del 2020 e n. 20 del 2020).

Si tratta, dunque, di una previsione incidente sull'organizzazione sanitaria, che è parte integrante della materia costituita dalla «tutela della salute», riconducibile alla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., «costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate» (sentenza n. 9 del 2022).

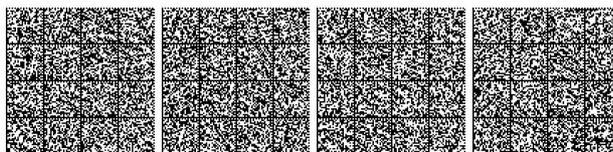
Non rientra, pertanto, nella competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile» e deve essere piuttosto ricondotta a quella concorrente «tutela della salute» una misura, come quella recata dalla disposizione censurata, che pone un requisito ulteriore per l'accreditamento delle strutture sanitarie nel contesto dell'organizzazione del servizio sanitario regionale.

6.2.- Né può ritenersi che la Regione abbia superato i limiti della propria competenza concorrente in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., stabilendo detto ulteriore requisito per l'accreditamento.

È la stessa legislazione statale a prevedere, infatti, che la Regione, quale soggetto deputato al rilascio del provvedimento di accreditamento delle strutture sanitarie, possa introdurre requisiti di qualificazione ulteriori rispetto a quelli a tal fine contemplati dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992.

Come è stato più volte sottolineato da questa Corte, l'individuazione di detti requisiti deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 195 e n. 36 del 2021 e n. 161 del 2016).

Costituiscono in particolare principi fondamentali in materia di tutela della salute le disposizioni dettate dagli artt. 8-*ter*, 8-*quater* e 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 in tema di autorizzazioni e accreditamenti, con le quali il legislatore statale ha inteso vincolare le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali, dai quali far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale come quello alla salute (sentenza n. 106 del 2020).



Alla stregua di quanto già evidenziato, l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 demanda proprio alle Regioni l'individuazione di requisiti ulteriori, sia sul piano tecnico che su quello organizzativo, modulati anche secondo la tipologia delle prestazioni erogate dalle singole strutture.

È quindi la stessa normativa statale a limitarsi a dettare i principi generali, consentendo per il resto l'autonomo esplicarsi delle competenze normative regionali negli aspetti di dettaglio riguardanti (anche) l'organizzazione del servizio.

In particolare sono organizzativi, e nel loro ambito si colloca quello prescritto della disposizione censurata, anche i requisiti che attengono al personale delle strutture sanitarie, i quali - come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 12 ottobre 2020, n. 6102) - devono garantire adeguate condizioni di organizzazione interna, con riferimento alla dotazione quantitativa e alla qualificazione professionale del personale effettivamente impiegato.

6.3.- Neppure vi è stato sconfinamento nell'esercizio della potestà legislativa riconosciuta alla Regione dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «tutela e sicurezza del lavoro», avendo la disposizione censurata un contenuto e una finalità di promozione attiva dell'occupazione e non già di regolamentazione del rapporto.

Il prescritto requisito per l'accreditamento, pur avendo ad oggetto la tipologia del rapporto di lavoro del personale che opera nelle strutture sanitarie, è volto a garantire la maggiore idoneità di queste ultime ad erogare prestazioni di cura della persona e solo indirettamente favorisce il rapporto di dipendenza, in sintonia peraltro con la disciplina statale, secondo cui il «contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro» (art. 1 del d.lgs. n. 81 del 2015).

La disposizione censurata rappresenta, quindi, una misura ascrivibile, seppur di riflesso, alle politiche attive del lavoro, non precluse al legislatore regionale nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato. Del resto, la stessa normativa statale (art. 11 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, recante «Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183») riconosce, al comma 2, alle Regioni le «competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro», con particolare riferimento alla «identificazione della strategia regionale per l'occupazione».

Ciò però - com'è di tutta evidenza - non esonera il legislatore regionale dal rispetto di altri parametri non attinenti alla competenza, quali nella specie gli artt. 3 e 41 Cost., la cui violazione è parimenti denunciata nell'ordinanza di rimessione.

7.- Sono, invece, fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., le quali - per essere strettamente connesse - possono essere esaminate congiuntamente.

7.1.- L'iniziativa economica privata, come enuncia il primo comma dell'art. 41 Cost., è oggetto di una libertà garantita, nella cui protezione si esprime, quale principio generale di ispirazione liberista, la tutela costituzionale dell'attività d'impresa, pur nel rispetto dell'«utilità sociale» con cui non può essere in contrasto (secondo comma dell'art. 41).

In simmetria con il parametro interno, la libertà di impresa - da leggere oggi anche alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell'Unione europea (sentenza n. 218 del 2021) - è riconosciuta, altresì, dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE).

Le possibili limitazioni di tale libertà devono, innanzi tutto, avere una base legale, stante «la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica, comprensive della libertà di iniziativa» (sentenza n. 40 del 1964); regola per cui le «determinazioni della legge [...] possono essere diverse anche di contenuto, a seconda della natura dell'attività economica e della utilità sociale da perseguire ma non possono mai mancare del tutto» (sentenza n. 388 del 1992).

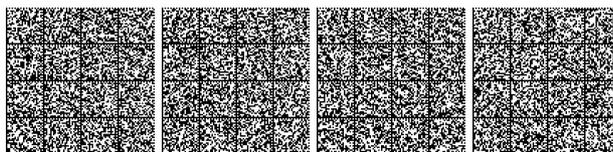
Inoltre, il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma, Cost.).

Si tratta di una «complessa operazione di bilanciamento» per la quale vengono in evidenza «il contesto sociale ed economico di riferimento», «le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa», nonché «le legittime aspettative degli operatori» (sentenza n. 218 del 2021).

Nel rispetto di tali principi non è «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale» (ancora, sentenza n. 218 del 2021).

Se è vero, quindi, che la libertà di impresa può essere limitata in ragione di tale bilanciamento, tuttavia, come ha più volte sottolineato questa Corte, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non deve essere arbitraria e, per un altro, gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, sentenze n. 85 del 2020, n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 247 e n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009).

Questi principi devono essere rispettati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica privata integrata in un pubblico servizio. Essa, infatti, è pur sempre espressione della libertà di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost.



Peraltro, anche in tale evenienza, gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da «condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue (sentenza n. 56 del 2015).

7.2.- Nella fattispecie in esame, la disposizione censurata (art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018) costituisce una specificazione dei «requisiti ulteriori», necessari, oltre i «requisiti minimi», affinché le strutture sanitarie private possano conseguire l'accreditamento e quindi si lega, in linea di continuità, alla legge reg. Lazio n. 4 del 2003, la quale - come si è già sopra rilevato - rappresenta la cornice normativa in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali, quale specificazione di quella di principio posta dalla legislazione statale (artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992).

I requisiti minimi e quelli ulteriori (previsti rispettivamente dell'art. 5 e dall'art. 13 della legge reg. Lazio n. 4 del 2003) costituiscono essi stessi elementi indicatori dell'idoneità all'attività di cura della salute della persona che la struttura intende svolgere e in relazione alla quale essa domanda l'accreditamento.

Quindi il fine di utilità sociale che viene in rilievo, come possibile limite della libertà di attività economica privata, è di tipo sanitario. Appartiene, come specificazione relativa all'accreditamento, alla più generale finalità che persegue il Servizio sanitario regionale, nel quale la struttura accreditata va a integrarsi una volta stipulato l'accordo contrattuale, di cui all'art. 18 della legge reg. Lazio n. 4 del 2003.

In quest'ottica si colloca anche la prescrizione posta dalla disposizione censurata che concerne sì il rapporto di lavoro del personale delle strutture accreditate, e quindi anche la tutela di quest'ultimo, ma pur sempre nella misura in cui ciò non pregiudica irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata e il fine stesso della cura della salute.

La competenza regionale, quantunque concorrente, in materia di tutela e sicurezza del lavoro legittima in linea di massima - come si è già detto - la previsione di un requisito ulteriore che attenga al rapporto di impiego del personale delle strutture accreditate, ma solo nella misura in cui ciò sia coerente con il perseguimento del fine sociale ultimo di una siffatta prescrizione.

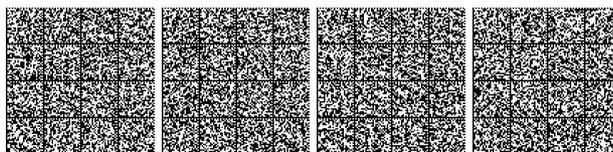
L'art. 17-bis della legge reg. Lazio n. 4 del 2003, come visto, già prevede - in termini generali, ma proprio con riferimento all'autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie - specifiche norme di tutela dell'occupazione, stabilendo in particolare che nell'ambito dei processi di accreditamento istituzionale la Giunta regionale opera per salvaguardare i livelli occupazionali del settore. Anche sotto questo profilo è già previsto che, al fine (pur indiretto) della tutela del lavoro, l'attività regolatoria della Regione possa esplicarsi, in modo più mirato e flessibile, con atti di natura amministrativa.

Viceversa, la disposizione censurata detta una prescrizione di normazione primaria, molto puntuale e rigida, quella appunto che richiede che il « personale sanitario dedicato ai servizi alla persona » - ossia tutto tale personale, senza né eccezioni né graduazione in relazione alle varie figure professionali e alle relative mansioni e funzioni - abbia con la struttura un «rapporto di lavoro di dipendenza», connotato quindi dalla subordinazione, per di più regolato da una determinata contrattazione collettiva (quella posta dal CCNL sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario).

Una così penetrante limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore, titolare della struttura che ambisce all'accreditamento, risulta anche non coerente con il fine sociale della tutela della salute e non proporzionata al suo perseguimento. Sono infatti ipotizzabili, come idonei a tal fine, soprattutto per alcune figure professionali di alta qualificazione nel settore sanitario, rapporti di lavoro autonomo di cui al Titolo III del Libro V del codice civile (art. 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, recante «Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato»), né possono escludersi rapporti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente (art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015).

Nel quadro delle tipologie di rapporto di impiego privato, infatti, il lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la «forma comune» di rapporto di lavoro (art. 1 del d.lgs. n. 81 del 2015), ma non già quella esclusiva, come invece richiede la disposizione censurata.

A ciò si aggiunge che, nella particolare fattispecie dell'accreditamento delle strutture sanitarie private, un requisito ulteriore, attinente alla tipologia del rapporto di lavoro del personale impiegato nella struttura, non può non richiedere comunque una qualche flessibilità per essere in sintonia e adattarsi all'atto programmatico, adottato di volta in volta dalla Giunta regionale, nell'ambito del piano sanitario regionale (art. 2 della legge reg. Lazio n. 4 del 2003).



Del resto, finanche la stessa circolare, investita dall'impugnazione oggetto del giudizio principale, pur mirata a dare attuazione alla disposizione censurata, non arriva a farne una piena applicazione quanto, sia alle figure professionali interessate (perché essa riguarda soltanto operatori sanitari con qualifica di infermiere, terapeuta della riabilitazione, ostetrica e altra equivalente o similare), sia alla percentuale complessiva di tale personale (perché concerne non già la totalità, ma fino all'80 per cento, dell'organico necessario), sia alla contrattazione collettiva richiamata (perché si fa riferimento, in alternativa, alla garanzia di condizioni economiche e giuridiche non inferiori).

La tutela del lavoro può anche essere perseguita nel contesto dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, ma pur sempre nel bilanciamento tra la libertà di iniziativa privata e il fine sociale della tutela della salute. Viceversa, con la disposizione censurata il legislatore regionale ha introdotto, con una prescrizione rigida e generalizzata, un requisito ulteriore per l'accreditamento, senza alcuna graduazione risultante dal bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco. E anzi, una siffatta previsione finisce finanche per escludere la possibilità degli stessi operatori sanitari di prestare la propria attività con contratto di collaborazione o di lavoro autonomo presso strutture accreditate.

Emerge così il difetto di ragionevolezza e proporzionalità, rispetto al fine sociale ultimo della tutela della salute, di un siffatto rigido requisito ulteriore, quale previsto dalla disposizione censurata come condizione per l'accreditamento di strutture operanti nel contesto del piano sanitario regionale. Ciò si traduce in un limite irragionevole alla libertà di iniziativa economica privata.

7.3.- In definitiva, la disposizione censurata, ponendo una regola non già tendenziale e modulabile, bensì rigida e assoluta, risulta essere in contrasto con il canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto al fine sociale perseguito (art. 3 Cost.) e limita eccessivamente la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

8.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

Rimane comunque per la Regione - nell'ambito delle sue competenze in tema di accreditamento delle strutture sanitarie, esercitate mediante un equilibrato bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica privata e i fini sociali, in particolare quello della tutela della salute - la possibilità di fissare, quale requisito ulteriore per l'accreditamento, standard organizzativi più idonei anche quanto al rapporto di impiego del personale necessario per l'erogazione delle prestazioni sanitarie.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della reg. Lazio n. 13 del 2018 - sollevata, con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al «principio di ragionevolezza e proporzionalità» della normativa dell'Unione europea - dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, sollevate, in relazione agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

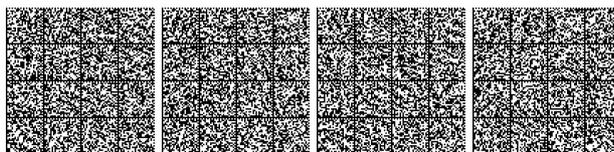
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 114

Sentenza 23 marzo - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 20 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2021, per il rimborso diretto, anche parziale, delle spese sostenute per l'acquisto, da parte degli ospedali, sia pubblici sia privati convenzionati, di test genomici per il carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce - Determinazione dei criteri di accesso alle risorse del Fondo - Spettanza al Ministro della salute, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, della sfera di autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Salvezza dei procedimenti di spesa in corso.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, per lo svolgimento della formazione e della simulazione sui cadaveri - Individuazione dei centri di riferimento e determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo - Spettanza al Ministro della salute, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Violazione della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, della sfera di autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni e del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 1 milione di euro, per l'anno 2021, per l'attività di tutela e cura della fauna selvatica - Individuazione delle associazioni ambientaliste beneficiarie - Spettanza al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro della salute, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata disparità di trattamento, violazione della competenza regionale residuale in materia di caccia, della sfera di autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni, dei principi di leale collaborazione e di buon andamento - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 4 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2021 e 2022, per progetti pilota di educazione ambientale - Determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo - Spettanza al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anziché mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione della competenza regionale concorrente in materia di istruzione, della sfera di autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni e del principio di leale collaborazione - Inammissibilità della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 3 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2021, per ampliare l'offerta formativa dei licei musicali e consentire l'attivazione dei corsi a indirizzo jazzistico e nei nuovi linguaggi musicali - Determinazione delle modalità di utilizzo del Fondo - Ricorso della Regione Campania - Successiva rinuncia parziale accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Fondo di 50 milioni di euro per l'anno 2021, per il concorso agli oneri sostenuti dalle Regioni per l'esercizio della funzione di concessione degli indennizzi in favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati - Determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo - Ricorso della Regione Campania - Successiva rinuncia parziale accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 1° marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;
uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Chiarina Aiello e Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 1° marzo 2021 e depositato il 4 marzo 2021 (reg. ric. n. 12 del 2021), la Regione Campania ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

1.1.- La Regione Campania impugna l'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, il quale prevede che «[c]on decreto del Ministro della salute sono stabiliti le modalità di accesso e i requisiti per l'erogazione delle risorse del fondo di cui al comma 479, anche al fine del rispetto del limite di spesa previsto dal medesimo comma».

Il citato comma 479 istituisce «a decorrere dall'anno 2021, nello stato di previsione del Ministero della salute [...] un fondo, con una dotazione di 20 milioni di euro annui, destinato, nei limiti del medesimo stanziamento, al rimborso diretto, anche parziale, delle spese sostenute per l'acquisto da parte degli ospedali, sia pubblici sia privati convenzionati, di test genomici per il carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce». Tale disposizione persegue il «fine di garantire alle donne con carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce un trattamento personalizzato sulla base di informazioni genomiche, evitando il ricorso a trattamenti chemioterapici e l'aggravamento del rischio di contagio da COVID-19 per la riduzione delle difese immunitarie».

Secondo la ricorrente, l'impugnato art. 1, comma 480, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione, in quanto il fondo istituito dal citato comma 479 afferirebbe alla materia «tutela della salute» di competenza legislativa concorrente.

1.2.- Vengono dalla Regione impugnati anche i commi 500 e 501 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, i quali danno attuazione al comma 499 della medesima legge. Tale ultima disposizione prevede che, per le finalità di cui alla legge 10 febbraio 2020, n. 10 (Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica), «è autorizzata la spesa di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023».



A parere della ricorrente, i citati commi 500, il quale prevede che «[i]l Ministro della salute, con proprio decreto da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, individua i centri di riferimento e le modalità di svolgimento della formazione e della simulazione sui cadaveri», e, 501, il quale statuisce che «[i]l Ministro della salute, con proprio decreto da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse di cui al comma 499 anche al fine di individuare le specifiche attività oggetto di finanziamento», ometterebbero di assicurare il coinvolgimento delle Regioni nell'individuazione dei centri di riferimento, previsti dalla legge n. 10 del 2020, e delle modalità e dei criteri di riparto delle risorse espressamente demandati ad un decreto del Ministro della salute. Così disponendo, le impugnate disposizioni si porrebbero altresì in contrasto con l'art. 4, comma 1, della legge n. 10 del 2020, in base al quale «[i]l Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua le strutture universitarie, le aziende ospedaliere di alta specialità e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) da utilizzare quali centri di riferimento per la conservazione e l'utilizzazione dei corpi dei defunti ai fini di cui alla presente legge».

I commi 500 e 501 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 si porrebbero in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. nella parte in cui non prevedono alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione in quanto il fondo suddetto afferirebbe alla materia «tutela della salute» di competenza legislativa concorrente.

1.3.- L'impugnazione regionale verte anche sull'art. 1, comma 511, della legge n. 178 del 2020, il quale prevede che, «[c]on decreto del Ministro dell'istruzione, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di utilizzazione delle risorse del fondo di cui al comma 510». Tale ultima disposizione ha istituito «nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione [...] un fondo, con una dotazione di 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021», al «fine di ampliare l'offerta formativa dei licei musicali e consentire l'attivazione dei corsi a indirizzo jazzistico e nei nuovi linguaggi musicali».

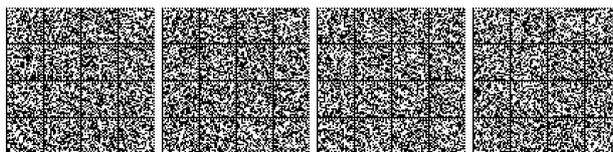
A parere della ricorrente le citate disposizioni, istituendo il suddetto fondo e determinando l'istituzione di nuovi corsi di studio, afferirebbero alla materia dell'istruzione, «coperta» da competenza legislativa regionale concorrente e tuttavia l'impugnato art. 1, comma 511, della legge n. 178 del 2020, non prevedrebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione della somme stanziare, così violando gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.

1.4.- La Regione ha impugnato anche i commi 757 e 758 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, i quali prevedono, rispettivamente, che «[è] istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Fondo per il recupero della fauna selvatica, con una dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2021. Il Fondo è destinato al fine di sostenere l'attività di tutela e cura della fauna selvatica svolta dalle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, il cui statuto preveda finalità di tutela e cura della fauna selvatica e che gestiscano centri per la cura e il recupero della fauna selvatica ai sensi della legge 11 febbraio 1992, n. 157, con particolare riferimento alle specie faunistiche di interesse comunitario di cui alle direttive 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, e 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro della salute, sono definite le modalità di utilizzo del Fondo di cui al presente comma» (comma 757); e che, «[e]ntro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'elenco dei centri per il recupero della fauna selvatica operanti nel rispettivo territorio e afferenti alle associazioni di cui al comma 757» (comma 758).

Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero volte a sostenere i cosiddetti «centri di recupero fauna selvatica o animali selvatici» (acronimo CRAS) e ciò sarebbe «desumibile anche dall'onere imposto alle regioni di comunicare l'elenco dei centri gestiti dalle suddette associazioni».

Le disposizioni sarebbero pertanto inquadrabili nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di esclusiva competenza statale, e in quella del prelievo venatorio, di competenza residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma della citata disposizione costituzionale.

La Regione Campania mette, poi, in evidenza come, a rilevare in materia, sia la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che - secondo la giurisprudenza di questa Corte (si citano le sentenze n. 104 [recte: 107] del 2014, n. 303 del 2013, n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012 e n. 233 del 2010) - costituirebbe il livello minimo di salvaguardia della fauna selvatica, le cui previsioni di tutela possono essere dalle Regioni modificate nell'esercizio della loro competenza residuale in materia di caccia, nella sola direzione dell'innalzamento del livello di salvaguardia.



Tale legge - ricorda ancora la ricorrente - pur non menzionando espressamente i centri di recupero della fauna selvatica, avrebbe individuato un nucleo minimo di tutela e, del pari, avrebbe attribuito alle Regioni e alle Province autonome la regolamentazione delle attività di soccorso della fauna selvatica. Ciò sarebbe ricavabile, per un verso, dall'art. 1, comma 3, della legge n. 157 del 1992, in base al quale le Regioni e le Province autonome potrebbero introdurre «autonomamente» le norme relative alla gestione e alla tutela della fauna selvatica, in conformità alle convenzioni internazionali, alle direttive comunitarie e alla stessa legge n. 157 del 1992; per l'altro, dall'art. 4, comma 6, della citata legge, secondo cui le Regioni prevedono le norme in ordine al soccorso, alla detenzione temporanea e alla successiva liberazione di fauna selvatica.

In altri termini, seppur la legge statale non preveda espressamente i centri di recupero della fauna selvatica, questi dovrebbero essere intesi come una delle forme in cui le Regioni attuano la tutela della fauna selvatica che lo Stato ha inteso loro attribuire. Tant'è che, a partire dal 1992, le Regioni e le Province autonome avrebbero provveduto autonomamente a legiferare in materia, essendone derivato un quadro normativo eterogeneo, nel quale risultano individuati, con caratteristiche proprie, i requisiti autorizzatori, le modalità di svolgimento delle attività di recupero, le forme di finanziamento e le formole organizzative e gestionali dei suddetti centri. Proprio con riguardo a tali ultimi aspetti si registrerebbe - così ancora la ricorrente - una varietà di moduli: gestione diretta pubblica regionale, delega alle Province, affidamento a istituzioni scientifiche pubbliche o private in convenzione, ad associazioni di protezione ambientale, ad associazioni venatorie o ad organizzazioni professionali agricole.

Per quanto riguarda la Regione Campania, la gestione della fauna selvatica sarebbe disciplinata dalla legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), la quale, all'art. 4, comma 1, prevede che «[l]a Giunta regionale, sentito l'Istituto superiore per la ricerca ambientale (ISPRA), autorizza l'istituzione di centri di recupero della fauna selvatica ai sensi dell'articolo 4, comma 6, della legge 157/1992 con le finalità di soccorrere, riabilitare e reintrodurre esemplari di fauna selvatica feriti. Tali autorizzazioni possono essere concesse al Corpo Forestale dello Stato, ai dipartimenti scientifici delle università, alle associazioni venatorie, alle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'ambiente che operano in Campania». Ai sensi dell'art. 4, comma 2, della citata legge regionale, l'autorizzazione, poi, «è subordinata alla predisposizione di un progetto esecutivo che illustri nel dettaglio le strutture, le funzioni e le risorse, sia finanziarie sia professionali, e di un dettagliato programma di gestione».

Alla luce del delineato contesto normativo, secondo la ricorrente i commi 757 e 758 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, violerebbero gli artt. 3, 97, 118, 119 e 120 Cost.

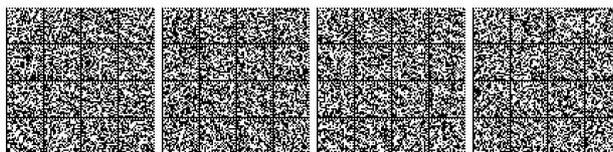
In particolare, le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché, in modo «irrazionale e in spregio al buon andamento e al corretto funzionamento della pubblica amministrazione», limiterebbero il finanziamento ai soli centri di recupero gestiti dalle associazioni di protezione ambientale, determinando, in presenza di una esplicita eterogeneità regionale, una disparità di trattamento a causa delle differenti realtà organizzative e gestionali individuate dalle singole Regioni.

Ciò risulterebbe con evidenza proprio nel caso della Regione Campania, dove, pur in presenza di diverse strutture private gestite da associazioni di protezione ambientale, «l'unico CRAS autorizzato» è «il CRAS "ex Frullone" dell'Istituto di Patologia e Sanità animale dell'Università Federico II - Facoltà di Medicina Veterinaria, presso il presidio Ospedaliero Veterinario di Napoli - ASL».

Le disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto anche con l'art. 118 Cost., in quanto inciderebbero sui principi di adeguatezza e sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative, poiché il meccanismo di finanziamento non risulterebbe omogeneo rispetto alle stesse funzioni amministrative che lo Stato avrebbe inteso conferire alle Regioni, determinando anche il condizionamento di altri compiti regionali in tema di prelievo venatorio, a causa dell'impatto che l'attività delle strutture in parola avrebbe sulla pianificazione venatoria e sulle modalità di esercizio della caccia.

Le disposizioni impugnate violerebbero altresì gli artt. 118 e 120 Cost., poiché, nell'istituire il suddetto fondo, non prevedrebbero alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria a causa dell'intreccio tra competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e quelle regionali in materia di caccia; e l'art. 119 Cost., «correlato al precedente», per il mancato coinvolgimento delle Regioni nella istituzione del suddetto fondo, il quale costituirebbe un finanziamento a destinazione vincolata in un ambito in cui sarebbe presente un intreccio di materie di competenza statale e di quella regionale.

1.5.- La ricorrente impugna anche l'art. 1, comma 759, della legge n. 178 del 2020, il quale prevede che «[a] fine di realizzare progetti pilota di educazione ambientale destinati a studenti degli istituti comprensivi delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado, site nei comuni che ricadono nelle zone economiche ambientali di cui all'articolo 4-ter del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, nelle riserve MAB-UNESCO e nei siti naturalistici dichiarati dall'UNESCO patrimonio dell'umanità, è



istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, un fondo con una dotazione di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i criteri e le modalità di riparto del fondo di cui al periodo precedente. Alle attività previste dal presente comma, comprese quelle che coinvolgono i docenti scolastici, si provvede nel limite delle risorse del fondo di cui al primo periodo, oltre che nei limiti delle disponibilità del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa dell'istituzione scolastica interessata».

Secondo la difesa regionale tale disposizione contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., poiché, intervenendo in materia «istruzione», di competenza legislativa concorrente, non prevedrebbe alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione.

1.6.- La Regione Campania impugna, da ultimo, l'art. 1, comma 821, della legge n. 178 del 2020, il quale prevede che «[a]l fine di concorrere agli oneri sostenuti dalle regioni per l'esercizio della funzione di concessione degli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, trasferita alle stesse regioni in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo con una dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2021. Il fondo di cui al periodo precedente è ripartito tra le regioni interessate con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 28 febbraio 2021, in proporzione al fabbisogno derivante dagli indennizzi corrisposti».

La disposizione impugnata, poiché inciderebbe sulla materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, e le ripartizioni da essa previste avrebbero rilevanti ripercussioni sul sistema regionale, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. nella parte in cui prevede che debba essere sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché che debba essere acquisita l'intesa.

2.- Con atto depositato il 9 aprile 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, chiedendo che siano dichiarate inammissibili e, comunque sia, non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso.

2.1.- In premessa, l'Avvocatura generale rileva che la legge n. 178 del 2020 avrebbe introdotto una serie di misure finalizzate ad attuare obiettivi di politica economica, anche in considerazione dell'evoluzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, le quali concorrerebbero a superare la crisi economica e sociale, rafforzando, altresì, alcuni rilevanti settori; a tal fine, la citata legge conterrebbe una serie di disposizioni che prevedono finanziamenti, con vincolo di destinazione, relativi a diversi ambiti di competenza.

Chiarito ciò, in via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, in primo luogo, per la genericità dei motivi dedotti dalla ricorrente, la quale moverebbe dall'erroneo presupposto che le singole disposizioni impugnate abbiano inteso disciplinare direttamente e in modo esclusivo le materie espressamente indicate e di asserita competenza concorrente e residuale. Così facendo, la Regione Campania darebbe per scontata e presupposta la violazione delle proprie prerogative costituzionali, omettendo qualsiasi interpretazione delle disposizioni denunciate, rispetto alle quali si sarebbe limitata alla mera trascrizione. E si aggiunge che la ricorrente avrebbe, inoltre, omesso qualsiasi indagine circa l'eventuale collegamento sistematico con altre disposizioni ed altre materie; operazione, quest'ultima, che, se fosse stata compiuta, avrebbe mostrato come, in realtà, le norme impugnate interverrebbero in materie trasversali, rispetto alle quali risulterebbero prevalenti contenuti e finalità di politica economica generale, ovvero la fissazione dei livelli minimi uniformi di prestazione.

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile anche per la genericità con la quale sono evocate le norme parametro, in quanto le relative disposizioni costituzionali sarebbero meramente richiamate nelle rubriche dei singoli motivi, rispetto ai quali mancherebbe qualsiasi articolazione tesa alla dimostrazione delle norme che, volta a volta, si riterrebbero violate. Così operando - continua la difesa statale - la ricorrente avrebbe fatto ricadere su questa Corte il duplice compito di interpretare le norme denunciate e di operare il raccordo di concordanza o di dissonanza con i parametri costituzionali.

In terzo luogo, il ricorso apparirebbe complessivamente inammissibile in quanto le doglianze sul mancato coinvolgimento della Regione, nella fase attuativa dei singoli fondi previsti, si risolverebbe in una denuncia astratta e formale, poiché non verrebbe concretamente dimostrato il pregiudizio che il mancato coinvolgimento provocherebbe sull'esercizio dell'azione amministrativa di quest'ultima.

Tutti i motivi di ricorso sarebbero, comunque sia, non fondati.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene non fondata la questione relativa all'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020. Tale disposizione recherebbe una norma di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, e afferirebbe, altresì, alla materia della perequazione delle risorse finanziarie statali di competenza esclusiva dello Stato.



La norma censurata, lungi dall'ingerirsi in profili meramente gestori del servizio sanitario regionale, introdurrebbe un finanziamento con il precipuo obiettivo di consentire una rapida valutazione del rischio ereditario per specifiche tipologie di tumori alla mammella e alle ovaie, mediante ricerca di mutazioni nei geni BRCA1 e BRCA2. In definitiva, l'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020 non perseguirebbe l'obiettivo di regolamentare i profili organizzativi del sistema sanitario regionale, ma quello di introdurre uno specifico finanziamento finalizzato alla prevenzione. Così operando, il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza in materia di «tutela della salute», non farebbe altro che individuare una specifica area di intervento, cui destinare risorse pubbliche, in modo da assicurare una distribuzione uniforme in tutto il territorio nazionale delle risorse stanziare. Alla luce di tali considerazioni, secondo la difesa statale, sarebbe palese la competenza dello Stato a disciplinare anche l'accesso e l'erogazione di tali risorse.

2.3.- Anche le doglianze relative all'art. 1, commi 500 e 501, della legge n. 178 del 2020 sarebbero non fondate. Le disposizioni impugnate darebbero attuazione alla disciplina introdotta dalla legge n. 178 del 2020, la quale sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

In quest'ottica, i commi 500 e 501 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 sarebbero finalizzati a ragioni di studio, di formazione e di ricerca scientifica, e non violerebbero le competenze regionali, in quanto si porrebbero in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore (si richiama la sentenza di questa Corte n. 192 del 2017).

A ciò la difesa statale aggiunge che la Regione, non solo avrebbe invocato genericamente la materia «tutela della salute», ma non avrebbe neppure considerato che la destinazione di corpi post mortem a finalità di ricerca, studio e formazione, troverebbe il proprio fondamento anche nel principio di solidarietà sociale, di cui all'art. 2 Cost. Inoltre, la donazione del proprio corpo o di parti di esso - favorendo lo sviluppo, la ricerca scientifica e il progresso della scienza medica - perseguirebbe anche il fine ultimo dell'accrescimento della tutela della salute individuale e collettiva.

Secondo l'Avvocatura generale, il richiamo a tutti questi principi costituzionali non potrebbe che indurre a concludere nel senso della legittimità dell'intervento statale, il quale, sulla base di riferimenti tecnico-scientifici, individua i centri di riferimento e le modalità di svolgimento della formazione e della simulazione sui cadaveri, con strumenti idonei a garantire l'attuazione e il rispetto dei predetti principi, in condizioni di eguaglianza sul territorio nazionale.

Con specifico riferimento, poi, al dettato del comma 500 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, la difesa statale rileva come tale disposizione vada letta in coordinamento con l'art. 4 della legge n. 10 del 2020, ove già sono previste forme di coinvolgimento anche delle Regioni, nell'individuazione delle strutture universitarie, delle aziende ospedaliere di alta specialità e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, da utilizzare come centri di riferimento per la conservazione e l'utilizzazione dei corpi dei defunti.

2.4.- Non fondata sarebbe anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 511, della legge n. 178 del 2020, il quale darebbe attuazione a quanto previsto dal precedente comma 510. Tale ultima disposizione, mirando a favorire l'ampliamento dell'offerta formativa dei licei musicali e a consentire l'attivazione dei corsi di indirizzo jazzistico e di nuovi linguaggi musicali, esprimerebbe, infatti, un principio fondamentale rivolto direttamente alle istituzioni scolastiche e fisserebbe, altresì, un obiettivo comune sul territorio nazionale, riguardante il servizio di istruzione. Da ciò conseguirebbe che non sarebbe necessario alcun coinvolgimento delle Regioni, in quanto la disposizione impugnata sarebbe espressione dell'esercizio della legittima competenza statale a determinare i principi fondamentali nella materia «istruzione».

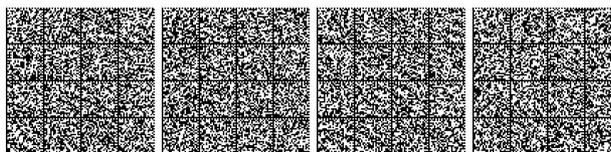
2.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene non fondate anche le questioni relative all'art. 1, commi 757 e 758, della legge n. 178 del 2020.

La difesa statale premette che l'art. 4, comma 6, della legge n. 157 del 1992 avrebbe previsto che le Regioni adottino norme in ordine al soccorso, alla detenzione temporanea e alla successiva liberazione della fauna selvatica in difficoltà.

In base a tale disposizione, le Regioni avrebbero autorizzato l'istituzione di strutture qualificate come «pronto soccorso per animali selvatici autoctoni o migratori», conosciute nella prassi come CRAS». Secondo l'Avvocatura, in tali strutture potrebbero essere curati solo gli animali selvatici, sia autoctoni, sia migratori, e tale limite discenderebbe dall'art. 2, comma 1, della citata legge n. 157 del 1992.

Il CRAS, pertanto, costituirebbe una delle forme di tutela della fauna selvatica di competenza delle Regioni.

Su tali presupposti, le norme impugnate, le quali peraltro avrebbero valenza esclusivamente annuale, sostanziosamente in un contributo *tantum*, non inciderebbero sul sistema delineato dalle singole Regioni, né invaderebbero le prerogative di queste ultime in ordine all'istituzione e gestione dei CRAS e neppure inciderebbero sulle risorse economiche destinate allo scopo.



Il Presidente del Consiglio dei ministri, rileva, inoltre, che il citato comma 757 si limiterebbe all'intervento di sostegno economico destinato alle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale). Dette associazioni svolgono, per statuto, l'attività di cura e tutela della fauna selvatica, e gestiscono, nell'ambito di tale attività, i centri istituiti ai sensi della citata legge n. 157 del 1992, con particolare riferimento alle specie faunistiche di interesse comunitario di cui alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e alla direttiva 2009/147/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli. In altri termini, il contributo statale non sarebbe rivolto direttamente ai soggetti operanti nel sistema CRAS, ma si indirizzerebbe ad associazioni ambientaliste riconosciute dal citato art. 13, e sarebbe, pertanto, erronea l'interpretazione regionale secondo cui il finanziamento sarebbe limitato ai soli centri di recupero gestiti dalle associazioni di protezione ambientale, a discapito degli altri centri. Il fondo, così istituito, e il relativo meccanismo di distribuzione delle relative risorse non creerebbero un disequilibrio all'interno delle reti di gestione CRAS, ma svolgerebbero, eventualmente e tutt'al più, una funzione suppletiva rispetto a quanto già previsto a livello regionale, andando così a rafforzare un settore in sofferenza a livello di spazi e strutture.

Alla luce di tali considerazioni, secondo l'Avvocatura generale, l'intervento economico previsto dal citato comma 757 non sarebbe da ritenersi lesivo dei principi di adeguatezza e sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative correlate al soccorso della fauna selvatica, poiché non comporterebbe alcun impatto negativo sulla pianificazione venatoria e sulle modalità di esercizio della caccia; funzioni, queste ultime, di competenza regionale.

2.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la non fondatezza anche della questione relativa all'art. 1, comma 759, della legge n. 178 del 2020. Riguardo a tale disposizione, la difesa statale pone in evidenza come il fondo dalla stessa istituito sia destinato a siti che ricadono nelle aree protette nazionali, nonché nei siti riconosciuti a livello internazionale dall'UNESCO, al fine di sostenere iniziative di educazione ambientale a favore dei comuni ricadenti in tali territori. Tali iniziative si inserirebbero quindi nel novero delle attività che gli enti gestori già promuovono nel proprio comprensorio, in base a finalità individuate dalla legislazione vigente, e in particolare dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), o in base a strategie, programmi e piani che avrebbero accompagnato il riconoscimento internazionale dei siti UNESCO.

In altri termini, si tratterebbe di attività istituzionali destinate ad un «target predeterminato, quello dei più giovani», e legate dalla programmazione ordinaria scolastica.

A tal riguardo, la difesa statale pone in evidenza che, come avrebbe ripetutamente statuito questa Corte (si citano le sentenze n. 315 e n. 193 del 2010, n. 44, n. 269 [recte: 263] e n. 325 del 2011, n. 14 del 2012, n. 212 del 2014 e n. 36 del 2017), la disciplina delle aree protette rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato, nella materia «tutela dell'ambiente», ed è contenuta nella legge n. 394 del 1991, che detterebbe anche i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale sarebbe chiamata ad adeguarsi (si richiamano le sentenze n. 44 del 2011, n. 315 e n. 20 del 2010).

In definitiva, si tratterebbe - come avrebbe già chiarito questa Corte (si cita la sentenza n. 367 del 2007) - di interventi ascrivibili, in base al criterio della prevalenza, alla competenza dello Stato.

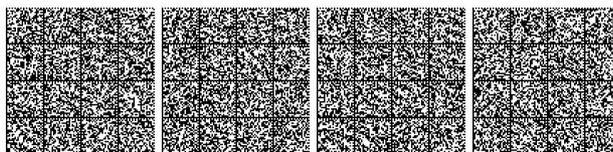
2.7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, deduce, da ultimo, la non fondatezza anche della questione relativa all'art. 1, comma 821, della legge n. 178 del 2020.

Innanzitutto, la difesa statale rileva che il fondo istituito dalla disposizione impugnata costituirebbe il seguito dell'accordo del 5 novembre 2020, raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni, al fine di realizzare il concorso statale all'onere sostenuto dalle Regioni per la concessione degli indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie e trasfusioni.

Le doglianze della ricorrente, secondo la quale la disposizione impugnata - incidendo nella materia concorrente della tutela della salute - avrebbe dovuto prevedere lo strumento operativo dell'intesa, sarebbero non fondate, atteso che si tratta di intervento dello Stato a titolo di concorso. Non sarebbe, pertanto, necessaria l'acquisizione dell'intesa, risultando, invece, sufficiente che venga sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La ripartizione del fondo avverrebbe, infatti, in proporzione al fabbisogno derivante dagli indennizzi corrisposti e, dunque, sulla base di criteri di carattere tecnico-matematico, i quali non implicherebbero l'esercizio di scelte tali da essere assoggettate ad una previa intesa.

3.- All'udienza pubblica del 22 marzo 2022, la difesa della Regione Campania ha depositato delibera della Giunta regionale del 21 marzo 2022, n. 130 di rinuncia parziale al ricorso, per quanto interessa in questa sede, limitatamente agli impugnati commi 511 e 821.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato, previo consenso al deposito in udienza di tale atto, ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso presentata dalla difesa regionale.



Considerato in diritto

1.- La Regione Campania, con ricorso notificato il 1° marzo 2021 e depositato il 4 marzo 2021 (reg. ric. n. 12 del 2021), ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

2.- Resta riservata a separate decisioni la definizione delle altre questioni promosse dalla Regione Campania con il medesimo ricorso.

3.- In via preliminare occorre rilevare che sulle questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 511 e 821, della legge n. 178 del 2020 è intervenuta la rinuncia in udienza della Regione Campania, con accettazione da parte dell'Avvocatura generale dello Stato. Con riferimento alle citate disposizioni va dichiarata, pertanto, l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 23, vigente *ratione temporis* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 199 e n. 63 del 2020; ordinanza n. 23 del 2020).

4.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, le rimanenti questioni sarebbero nel loro complesso inammissibili in quanto generiche ed indeterminate. La ricorrente si sarebbe limitata, infatti, a riportare le disposizioni impugnate, a traverso la loro mera trascrizione, e ad individuare apoditticamente gli ambiti materiali di competenza regionale ai quali le prime asseritamente afferirebbero, senza il corredo argomentativo necessario alla dimostrazione della violazione delle proprie competenze costituzionali. La Regione non avrebbe, poi, neppure dimostrato il concreto pregiudizio che il mancato coinvolgimento nella determinazione dei criteri e delle modalità di riparto del fondo provocherebbe alle proprie attribuzioni.

4.1.- Salvo che per la questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 759, della legge n. 178 del 2020 (la quale, come si dirà, deve essere dichiarata inammissibile per difetto di motivazione delle censure), l'eccezione di inammissibilità deve essere respinta.

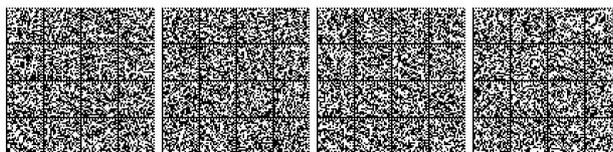
Il ricorso introduttivo del presente giudizio, se pure effettivamente caratterizzato da una marcata sinteticità dell'impianto argomentativo, presenta, comunque sia, i requisiti minimi di ammissibilità richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte. La ricorrente, infatti, ha individuato le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e, seppur in modo succinto, ha esplicitato, in modo non meramente assertivo (sentenza n. 23 del 2022), le ragioni del contrasto delle singole norme impugnate con i parametri evocati, potendo così ritenersi raggiunta quella soglia minima di chiarezza e completezza atta a consentire l'esame nel merito delle censure (sentenza n. 195 del 2021).

5.- Prima di passare all'esame delle singole questioni, è opportuno ricordare come questa Corte abbia più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente): ipotesi nella quale, ai fini della salvaguardia di tali competenze, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali.

La necessità di predisporre simili strumenti è stata affermata da questa Corte principalmente in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative, che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenza n. 71 del 2018; *ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2022, n. 104 del 2021, n. 74 e n. 72 del 2019 e n. 185 del 2018); in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2022, n. 74 del 2019, n. 71 e n. 61 del 2018).

6.- Ciò premesso, la Regione impugna anzitutto l'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, con il quale si prevede che «[c]on decreto del Ministro della salute sono stabiliti le modalità di accesso e i requisiti per l'erogazione delle risorse del fondo di cui al comma 479, anche al fine del rispetto del limite di spesa previsto dal medesimo comma».

Il citato comma 479 statuisce che «[a]l fine di garantire alle donne con carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce un trattamento personalizzato sulla base di informazioni genomiche, evitando il ricorso a trattamenti chemioterapici e l'aggravamento del rischio di contagio da COVID-19 per la riduzione delle difese immunitarie, a decorrere dall'anno 2021, nello stato di previsione del Ministero della salute, è istituito un fondo, con una dotazione di 20 milioni di euro annui, destinato, nei limiti del medesimo stanziamento, al rimborso diretto, anche parziale, delle spese sostenute per l'acquisto da parte degli ospedali, sia pubblici sia privati convenzionati, di test genomici per il carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce».



Secondo la ricorrente, l'impugnato art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione, in quanto il fondo istituito dal citato comma 479 afferirebbe alla materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente.

La questione è fondata.

6.1.- Come dichiarato espressamente dall'art. 1, comma 479, della legge n. 178 del 2020, lo stanziamento delle risorse dallo stesso previste persegue il fine di garantire alle donne, colpite dal carcinoma mammario in stadio precoce, un trattamento personalizzato sulla base di informazioni genomiche, che non comporti l'utilizzo di chemioterapie, evitando così anche l'aggravamento del rischio di contagio da COVID-19 per la riduzione delle difese immunitarie.

Le risorse di cui alla citata disposizione vengono stanziati per il rimborso diretto dei test prognostici multigenici o test genomici, ossia per dei particolari strumenti di valutazione prognostica del carcinoma mammario, volti ad individuare le pazienti cui non è possibile assicurare un significativo beneficio mediante l'utilizzo della chemioterapia adiuvante, evitando in tali ipotesi l'esposizione agli effetti tossici dei chemioterapici durante e dopo il trattamento.

In altri termini, tali test genomici sono strumenti volti a supportare il medico oncologo nella individuazione del piano di trattamento più appropriato per la singola paziente.

Seppur i test prognostici multigenici non siano inseriti nei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), le previsioni di cui al citato comma 479 e quelle dell'impugnato comma 480, dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, che alle prime danno attuazione, sono espressione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto volte a disciplinare la qualità e gli esiti delle cure oncologiche.

Le richiamate previsioni, tuttavia, indubbiamente afferiscono anche all'ambito materiale «tutela della salute», di competenza concorrente, poiché coinvolgono necessariamente profili che attengono alla concreta erogazione delle prestazioni in parola.

È, del resto, in tal senso significativa la posizione della difesa statale, la quale, nel tentare di giustificare la disposizione impugnata, afferma che le previsioni in essa contenute fisserebbero principi fondamentali della materia «tutela della salute».

L'assunto, di per sé non fondato - non potendo certo considerarsi alla stregua di un principio fondamentale la previsione concernente l'attuazione di uno specifico e determinato stanziamento di risorse - conferma tuttavia l'afferenza della norma impugnata all'ambito materiale di competenza concorrente.

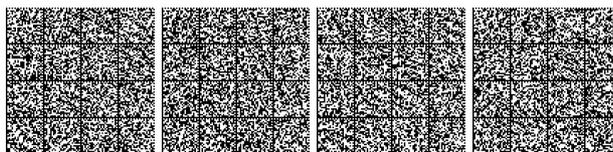
Ricorre, pertanto, quella situazione di concorso di competenze, nessuna delle quali può considerarsi prevalente, che, alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale, rende applicabile il principio di leale collaborazione.

Del resto, come ha avuto modo di chiarire questa Corte nella recente sentenza n. 40 del 2022, accogliendo analoga questione sullo stanziamento di risorse per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori, l'incremento delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, anche quando detto incremento attiene al riparto delle disponibilità finanziarie necessarie ad assicurare livelli essenziali di assistenza, «non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni», poiché è solo per il tramite della «leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può [...] svilupparsi, "in una prospettiva generativa" (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute».

6.2.- L'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, poiché rimette esclusivamente al decreto ministeriale le modalità di attuazione del comma 479 dell'art. 1 della medesima legge, viola il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché gli altri parametri evocati dalla ricorrente, che tutelano le competenze regionali nella materia in esame.

Alla luce delle considerazioni svolte, va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

6.3.- La natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, il loro rilievo in termini di adeguatezza del trattamento, e, quindi, la rilevanza per il diritto alla salute delle pazienti colpite da carcinoma mammario, impongono che sia garantita la continuità nella erogazione delle risorse finanziarie (disposta dal decreto del Ministro della salute 18 maggio 2021, recante «Modalità di riparto e requisiti di utilizzo del fondo per i test genomici ormonoresponsivi per il carcinoma mammario in stadio precoce»), dovendo di conseguenza rimanere «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (sentenze n. 71 del 2018 e n. 50 del 2008; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 246 del 2019 e n. 74 del 2018).



7.- Vengono dalla Regione impugnati anche i commi 500 e 501 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, i quali danno attuazione al comma 499 dell'art. 1 della medesima legge. Tale ultima disposizione prevede che, per le finalità di cui alla legge 10 febbraio 2020, n. 10 (Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica), «è autorizzata la spesa di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023».

Le disposizioni impuginate prevedono che «[i]l Ministro della salute, con proprio decreto da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, individua i centri di riferimento e le modalità di svolgimento della formazione e della simulazione sui cadaveri» (comma 500); e che «[i]l Ministro della salute, con proprio decreto da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse di cui al comma 499 anche al fine di individuare le specifiche attività oggetto di finanziamento» (comma 501).

A parere della ricorrente, tali disposizioni, omettendo di assicurare il coinvolgimento delle Regioni, sia nell'individuazione dei centri di riferimento, già previsti dalla legge n. 10 del 2020, sia nella definizione delle modalità e dei criteri di riparto delle risorse espressamente demandati al decreto del Ministro della salute, si porrebbero in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., nella parte in cui non prevedono alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione, in quanto il fondo suddetto afferirebbe alla materia «tutela della salute» di competenza legislativa concorrente.

Le questioni sono fondate.

7.1.- La legge n. 10 del 2020 all'art. 1 definisce il proprio oggetto, specificando che essa «detta norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica da parte di soggetti che hanno espresso in vita il loro consenso».

Ai fini del presente giudizio meritano di essere ricordati anche alcuni dei contenuti dell'art. 4 della citata legge, recante disposizioni sui «[c]entri di riferimento».

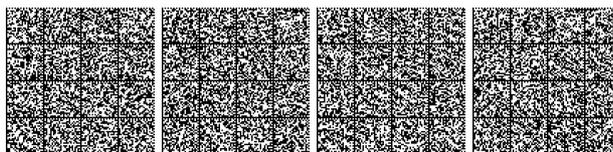
Tale articolo, al comma 1, prevede che «il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua le strutture universitarie, le aziende ospedaliere di alta specialità e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) da utilizzare quali centri di riferimento per la conservazione e l'utilizzazione dei corpi dei defunti ai fini di cui alla presente legge».

L'art. 8 della legge n. 10 del 2020, recante la rubrica «[r]egolamento di attuazione», prevede, poi, che, «su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» venga adottato un regolamento, «ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988», con il quale - per ciò che rileva ai presenti fini - si provvede a: «a) stabilire le modalità e i tempi, comunque non superiori a dodici mesi, per la conservazione, per la richiesta, per il trasporto, per l'utilizzo e per la restituzione del corpo del defunto in condizioni dignitose alla famiglia da parte dei centri di riferimento di cui all'articolo 4, prevedendo che si possa procedere alla sepoltura dei corpi dei defunti per cui la famiglia di appartenenza non richiede la restituzione, nonché le modalità per le comunicazioni tra l'ufficiale dello stato civile e i centri di riferimento»; «b) indicare le cause di esclusione dell'utilizzo dei corpi dei defunti ai fini di cui alla presente legge».

Dal raffronto tra le disposizioni ora richiamate e l'art. 1, comma 500, della legge n. 178 del 2020, risulta chiaramente che - come posto in evidenza dalla ricorrente - quest'ultimo reca una previsione distonica rispetto a quelle degli artt. 4, comma 1, e 8 della legge n. 10 del 2020, superando il procedimento di concertazione da esse prefigurato.

7.2.- La disciplina sulla disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem, dettata dalla legge n. 10 del 2020 e, di conseguenza, gli impugnati commi 500 e 501, che ne costituiscono attuazione, devono essere ricondotti, in ragione del loro oggetto, innanzitutto, alla competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) (sentenze n. 262 del 2016 e n. 253 del 2006). La disciplina in parola afferisce, peraltro, anche alla materia, di competenza concorrente, «tutela della salute», non solo perché l'attività di ricerca sui cadaveri e sui relativi tessuti è finalisticamente orientata al miglioramento delle pratiche mediche, ma anche perché si prevede il coinvolgimento di strutture ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, incidendo in tal modo su aspetti inerenti all'organizzazione del sistema sanitario.

Le previsioni di cui alla legge n. 10 del 2020, in forza degli obiettivi espressamente richiamati dal citato art. 1, e quelle degli impugnati commi 500 e 501 della legge n. 178 del 2020, afferiscono altresì agli ambiti di competenza concorrente della ricerca scientifica e della formazione professionale degli operatori sanitari.



L'intreccio di competenze, proprio della disciplina in esame, non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, poiché nessuno di tali ambiti, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo, manifesta un rilievo prevalente sugli altri (in senso analogo sentenza n. 72 del 2019).

Versandosi, pertanto, in un caso di inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze, è fondata la richiesta della ricorrente di un coinvolgimento regionale tramite l'intesa, nell'adozione dei decreti ministeriali previsti dagli impugnati commi 500 e 501.

Coinvolgimento che, non a caso, era previsto dai richiamati artt. 4, comma 1, e 8 della legge n. 10 del 2020 e che le impuginate disposizioni hanno inteso superare.

7.3.- I commi 500 e 501 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 devono essere, pertanto, dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

8.- L'impugnazione regionale verte anche sui commi 757 e 758 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020.

Il comma 757 istituisce, nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica, il Fondo per il recupero della fauna selvatica, con una dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2021.

Come si legge nella stessa disposizione, «[i]l Fondo è destinato al fine di sostenere l'attività di tutela e cura della fauna selvatica svolta dalle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, il cui statuto preveda finalità di tutela e cura della fauna selvatica e che gestiscano centri per la cura e il recupero della fauna selvatica ai sensi della legge 11 febbraio 1992, n. 157, con particolare riferimento alle specie faunistiche di interesse comunitario di cui alle direttive 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, e 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro della salute, sono definite le modalità di utilizzo del Fondo di cui al presente comma».

Il comma 758, dal suo canto, dispone che «[e]ntro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'elenco dei centri per il recupero della fauna selvatica operanti nel rispettivo territorio e afferenti alle associazioni di cui al comma 757».

Le associazioni contemplate dalle disposizioni impugnate, mediante il richiamo all'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), sono quelle «a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni [...] individuate con decreto del Ministro dell'ambiente [ora Ministero della Transizione ecologica] sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna».

8.1.- Le doglianze regionali muovono dal presupposto che le disposizioni impugnate afferiscano, tanto alla materia «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di esclusiva competenza statale, quanto alla disciplina del prelievo venatorio, riconducibile, ai sensi del quarto comma della citata disposizione costituzionale, alla materia «caccia», di competenza residuale delle Regioni.

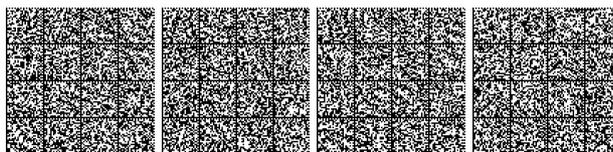
Su tali basi, a parere della ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto: con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché, limitando il finanziamento ai soli centri di recupero gestiti dalle associazioni di protezione ambientale, riconosciute a norma dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986, determinerebbero una irragionevole disparità di trattamento, incidente, altresì, sul buon andamento e sul corretto funzionamento dell'amministrazione regionale; con l'art. 118 Cost., in quanto il meccanismo di finanziamento non risulterebbe omogeneo rispetto alle stesse funzioni amministrative che lo Stato avrebbe inteso conferire alle Regioni; con gli artt. 118, 119 e 120 Cost., poiché, nell'istituire il suddetto fondo, non è stata prevista alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria a causa dell'intreccio tra le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e quelle regionali in materia di caccia.

Diversamente dalle questioni precedentemente esaminate, la Regione Campania, nel censurare i richiamati commi 757 e 758, denuncia, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'istituzione in sé del fondo e non solo del mancato coinvolgimento regionale nella determinazione dei criteri e delle modalità di riparto del medesimo.

Le questioni non sono fondate.

8.2.- Contrariamente a quanto assume la ricorrente, i commi 757 e 758 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 non possono essere ricondotti anche alla competenza legislativa regionale in materia di caccia.

Le disposizioni impugnate, destinando risorse alla tutela, alla cura e al recupero della fauna selvatica, perseguono evidentemente e in modo esclusivo finalità di tutela ambientale, ricadendo così inequivocabilmente nell'ambito della materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.



8.3.- Al riguardo, non può essere accolta la tesi della difesa regionale, in base alla quale le previsioni contestate afferirebbero, comunque sia, anche alla richiamata competenza regionale in materia di caccia, in quanto la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) avrebbe demandato alle Regioni la disciplina sul recupero degli animali selvatici. Nella valutazione della conformità a Costituzione dell'istituzione di un fondo a destinazione vincolata è, infatti, dirimente la titolarità della competenza costituzionale nel cui ambito materiale le previsioni possono, anche se solo in modo prevalente, essere ricondotte. E, come si è detto, le norme impugnate rientrano a pieno titolo nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. L'istituzione di detto fondo, concretizzandosi nel sostegno delle associazioni operanti nel sistema del recupero degli animali selvatici, non interferisce, d'altro canto, in alcun modo con l'esercizio della potestà normativa che lo Stato, a traverso gli artt. 1, comma 3, e 4, comma 6, della legge n. 157 del 1992, ha inteso demandare alle Regioni.

8.4.- In definitiva, l'erroneità del presupposto interpretativo, da cui muove la ricorrente, rende non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento agli artt. 3, 97, 118, 119 e 120 Cost.

9.- La ricorrente impugna, da ultimo, anche l'art. 1, comma 759, della legge n. 178 del 2020, il quale prevede che «[a]l fine di realizzare progetti pilota di educazione ambientale destinati a studenti degli istituti comprensivi delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado, site nei comuni che ricadono nelle zone economiche ambientali di cui all'articolo 4-ter del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, nelle riserve MAB-UNESCO e nei siti naturalistici dichiarati dall'UNESCO patrimonio dell'umanità, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, un fondo con una dotazione di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i criteri e le modalità di riparto del fondo di cui al periodo precedente. Alle attività previste dal presente comma, comprese quelle che coinvolgono i docenti scolastici, si provvede nel limite delle risorse del fondo di cui al primo periodo, oltre che nei limiti delle disponibilità del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa dell'istituzione scolastica interessata».

Secondo la difesa regionale tale disposizione contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., poiché, intervenendo nella materia «istruzione», di competenza legislativa concorrente, non prevede alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione.

9.1.- La questione è inammissibile, poiché la ricorrente non ha adeguatamente motivato le ragioni del contrasto della norma censurata con gli evocati parametri costituzionali.

Contrariamente a quanto mostra di ritenere la ricorrente, dal tenore letterale della disposizione impugnata non emerge affatto, in modo chiaro e di immediata evidenza, il collegamento con la materia «istruzione», e, pertanto, tale collegamento avrebbe dovuto essere specificamente dimostrato nel ricorso. Non risulta, in particolare, chiaro e, comunque sia, non è spiegato il nesso tra il comma 759 e la programmazione ordinaria scolastica, non potendo tale nesso esser fatto discendere dalla semplice circostanza che i progetti finanziati dalla disposizione impugnata siano rivolti agli studenti delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado.

9.2.- La questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 759, della legge n. 178 del 2020 deve essere pertanto dichiarata inammissibile.

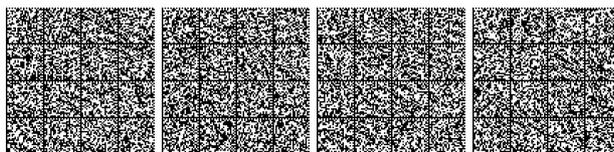
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 1, comma 480, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 500 e 501, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;



3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 759, della legge n. 178 del 2020, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 757 e 758, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 511 e 821, della legge n. 178 del 2020, promosse dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220114

N. 115

Sentenza 22 marzo - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Lazio - Riperimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino "Monti Simbruini" - Intervento mediante atto legislativo regionale anziché atto amministrativo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché della verifica di compatibilità ambientale prevista dalla normativa europea - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); direttiva 2001/42/CE; direttiva 92/43/CEE, art. 6, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-24 agosto 2021, depositato in cancelleria il 31 agosto 2021, iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Elisa Caprio per la Regione Lazio, 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 22 marzo 2022.

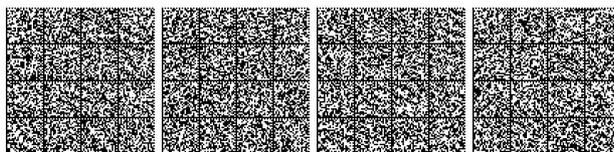
Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini»), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione agli artt. 22 e 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), e 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e dell'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come recepito dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

1.1.- A parere del ricorrente, la disposizione impugnata, con la quale la Regione Lazio ha provveduto a modificare la perimetrazione del parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini», contrasterebbe con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dalla legislazione statale.

Il legislatore regionale, innanzitutto, avrebbe adoperato l'atto legislativo in luogo del necessario procedimento amministrativo richiesto dagli artt. 22, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 23 della legge n. 394 del 1991, che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e cui, pertanto, la legislazione regionale dovrebbe adeguarsi. In tal modo, la Regione Lazio avrebbe «eluso la necessaria partecipazione delle province, dei comuni e delle comunità montane» nella gestione dell'area protetta.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, poi, la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone la valutazione ambientale strategica (VAS) per quei piani che «possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale». A parere del ricorrente - in linea con quanto previsto dalla direttiva 2001/42/CE, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo la quale le disposizioni di tale direttiva devono essere interpretate in senso ampio (è richiamata la sentenza 22 marzo 2012, in causa C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles ASBL e altri, paragrafi da 24 a 43), e dal documento della Commissione europea «Attuazione della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente» - la VAS deve «essere prevista per tutte quelle decisioni che determinano effetti sulle modalità di uso di una determinata area, provocandone un sostanziale cambiamento» e, dunque, anche in relazione alla ripermimetrazione di un parco regionale. Nel caso di specie, tra l'altro, quest'ultima interessa «piccole aree a livello locale» e si sostanzia in una «modifica minore» al piano previgente, sicché dovrebbe essere l'autorità competente a valutare se la ripermimetrazione possa produrre impatti significativi sull'ambiente, derivandone l'«assoggettamento a verifica di assoggettabilità a VAS» o, in assenza dei presupposti, l'esonero da tale verifica.



Al contempo, e «in maniera consequenziale», la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE, come recepito dal d.P.R. n. 120 del 2003, il quale imporrebbe la sottoposizione di piani e programmi alla valutazione di incidenza ambientale (VINCA). A tale riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza n. 38 del 2015 di questa Corte, la quale ha affermato che la disciplina in tema di VINCA è espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e condiziona, pertanto, la legislazione regionale.

D'altra parte - continua il ricorrente - l'art. 26 della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), non consente che la modifica della perimetrazione di un parco naturale regionale possa effettuarsi con legge, prevedendo, al contrario, che il relativo piano, che include la perimetrazione definitiva dell'area naturale protetta, sia aggiornato almeno ogni dieci anni, secondo un procedimento - espressamente richiamato nel ricorso - che coinvolge l'ente di gestione, la Giunta regionale, gli enti locali interessati e il Consiglio regionale.

1.2.- L'illegittimità costituzionale della ripermetrazione con legge sarebbe confermata, poi, «dal carattere incongruente della previsione di cui al comma 2, che, mentre da un lato prevede che il piano dovrà essere modificato attraverso le procedure di cui all'art. 26 della l.r. 29/1997, dall'altro statuisce che alla modifica della perimetrazione del parco regionale fissata al comma 1 continui ad applicarsi la disciplina prevista dal Piano del parco vigente». Del pari costituzionalmente illegittimo sarebbe il comma 3 dell'impugnato art. 1, il quale stabilisce che si applicano le norme di salvaguardia di cui all'art. 8 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 al territorio modificato dalla legge regionale qui in esame, «ma “non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano di cui al comma 2” (ossia del Piano che dovrebbe essere oggetto di adeguamento)». La legge regionale impugnata, pertanto, per un verso ripermetra il parco regionale, ma per un altro rinvia a un adeguamento del relativo piano, che dovrà essere adottato secondo quanto previsto dalla legge reg. Lazio n. 29 del 1997.

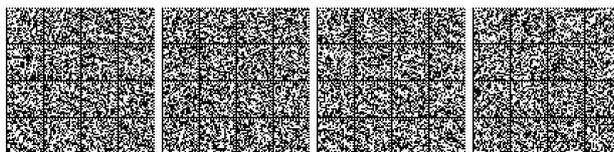
1.3.- Il ricorrente, infine, rileva che «in fattispecie analoga a quella in esame» questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale ligure che aveva modificato i confini di alcuni parchi naturali regionali. In tale occasione, in particolare, la Corte ha osservato che la legge quadro n. 394 del 1991 «garantisce agli enti locali la partecipazione alla gestione dell'area protetta, sicché essi non possono essere estromessi dal procedimento con cui si compie un atto di evidente rilievo gestionale, ovvero la variazione dei confini del parco. Del resto, tale variazione non è stata affidata a modifiche del piano del parco, alle quali avrebbero potuto partecipare i rappresentanti degli enti locali, ma è avvenuta direttamente con legge, e deve perciò osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell'art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con le autonomie locali» (sentenza n. 134 del 2020).

1.4.- Conclusivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che, in considerazione della riconducibilità della disciplina delle aree protette alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., secondo la giurisprudenza costituzionale le Regioni possono, nelle materie di loro competenza, prescrivere semmai livelli di tutela dell'ambiente più elevati, nel pieno rispetto degli standard previamente fissati dalla legge statale, «che rappresentano, ex se, limiti invalicabili per l'attività legislativa della Regione». La legge quadro n. 394 del 1991, nell'imporre un nucleo minimo di tutela del patrimonio ambientale rappresentato dai parchi e dalle riserve naturali regionali, vincolerebbe pertanto il legislatore regionale nell'ambito delle proprie competenze.

2.- Con atto depositato il 20 settembre 2021 si è costituita in giudizio la Regione Lazio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

2.1.- La difesa regionale premette che la legge n. 394 del 1991 ha individuato i principi fondamentali per l'istituzione e la disciplina delle aree naturali protette regionali, ponendo in capo alle Regioni l'obbligo di adeguare ad essi la loro legislazione. Il legislatore statale, in particolare, ha disciplinato la procedura che è necessario seguire per istituire le aree naturali protette regionali, prevedendo che vi partecipino diverse istituzioni, le quali saranno poi chiamate anche a gestire l'area naturale.

La Regione Lazio avrebbe dato seguito alla normativa statale con la legge regionale n. 29 del 1997, il cui art. 9 disciplina il procedimento di istituzione di un'area naturale protetta regionale, che è articolato «fondamentalmente [in] tre passaggi: 1) elaborazione di una proposta di legge, alla quale sono allegati la perimetrazione provvisoria su cartografia almeno in scala 1:10.00 e la relazione descrittiva; 2) “una conferenza finalizzata alla redazione di un documento di indirizzo [...]”; 3) redazione, quindi, di un documento d'indirizzo [...] “fondato sull'analisi territoriale dell'area da sottoporre a tutela”». La difesa della resistente rileva, pertanto, che sarebbe il documento d'indirizzo «l'atto e/o strumento volto a delimitare e definire il perimetro dell'area convogliando le esigenze dei soggetti interessati, sebbene provvisorio», venendo adottati solo successivamente il piano e il regolamento di cui agli artt. 26 e 27 della legge n. 394 del 1991. Tale procedura è quella che sarebbe stata seguita, secondo quanto afferma la difesa della Regione Lazio, anche per le modifiche alla perimetrazione del parco in esame.



2.2.- La difesa della resistente rileva che il percorso di ampliamento dell'area del parco dei Monti Simbruini era stato avviato già nel corso della precedente consiliatura ed è stato «sostanzialmente» portato a conclusione dalla legge regionale impugnata: nella documentazione allegata alla proposta di legge 10 settembre 2019, n. 181, infatti, sarebbero richiamate le precedenti proposte di legge che avevano «portato ad effettuare le diverse fasi della procedura, dando il via, anche tramite il Comune di Arsoli, direttamente interessato all'ampliamento, alle procedure consultive». In particolare, la difesa regionale rileva - ed allega i documenti che lo attesterebbero - che vi sono state la convocazione della conferenza dei servizi e le consultazioni che hanno dato luogo ad un documento di indirizzo, sottoscritto da tutte le parti interessate, dal quale emergerebbero le ragioni dell'ampliamento, oltre che l'indicazione dell'*iter* seguito.

Alla luce della documentazione depositata, la Regione Lazio afferma che la legge regionale impugnata è stata adottata nel rispetto della procedura dettata dalla legge n. 394 del 1991, i cui principi generali varrebbero tanto per la istituzione dell'area naturale protetta, quanto, appunto, per l'ampliamento del suo perimetro. In Consiglio regionale, infatti, si sarebbe «tenuto conto dei valori espressi nel Documento di Indirizzo [che] è basato su un'analisi territoriale dell'area da sottoporre a tutela e la motivazione ambientale è ben dichiarata». Quella compiuta con la legge regionale impugnata, pertanto, sarebbe una decisione che «rientra nei poteri altamente discrezionali e programmatori della Regione Lazio» che, inoltre, sarebbe «logica ed imparziale oltretutto assistita dal canone della ragionevolezza». D'altra parte, le ragioni dell'ampliamento del perimetro del parco sarebbero insite nella natura dei luoghi.

2.3.- La Regione resistente rammenta, poi, che, con l'art. 9, comma 17, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), ha proceduto alla modifica del perimetro del parco dell'Appia Antica - «proprio al fine di provvedere a tutelare un'area del proprio territorio carica di valori naturali» - e che sulla legittimità costituzionale di tale ampliamento si sarebbe espressa questa Corte con la sentenza n. 276 del 2020: in tale decisione, il giudice delle leggi avrebbe affermato che la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire con legge regionale, sempre che sia rispettato l'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

2.4.- In ragione di tutte queste considerazioni, la resistente afferma che la disposizione censurata non avrebbe violato neppure l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, la direttiva 2001/42/CE o l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE, recepito dall'art. 6 del d.P.R. n. 120 del 2003.

Il mancato ricorso a VAS, VIA o VINCA, infatti, potrebbe rilevare soltanto in caso di approvazione del piano regionale delle aree naturali protette, di cui all'art. 7 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, mentre la Regione si sarebbe limitata ad ampliare un'area già protetta con legge, «che come tale non è sottoponibile alle verifiche indicate». Di conseguenza, risulterebbe «improprio» il richiamo alla giurisprudenza costituzionale in materia di piani, trattandosi in questo caso dell'ampliamento del perimetro di un parco con legge. La Regione afferma che il piano del parco in questione dovrà essere rivisto, in ragione dell'ampliamento, e che in quella sede «si procederà ad ogni opportuno approfondimento in merito», essendo quello (il piano) l'atto amministrativo sottoposto alle valutazioni ambientali. In proposito, la difesa della Regione richiama nuovamente la sentenza n. 276 del 2020, nella quale questa Corte avrebbe riconosciuto che la tutela dell'ambiente avviene con le misure di salvaguardia nelle more dell'adeguamento del piano del parco.

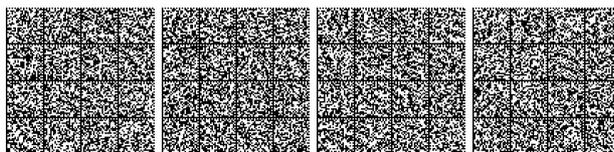
2.5.- Conclusivamente, la resistente - premesso che eventuali errori materiali presenti nelle cartografie non incidono sulla legittimità costituzionale della legge regionale - ribadisce che gli argomenti proposti, suffragati dalla documentazione allegata, dimostrerebbero la «piena conformità» della normativa impugnata alla Costituzione e alla legge statale e chiede, pertanto, che il ricorso sia dichiarato «inammissibile e/o infondato».

3.- In data 22 febbraio 2022 ha depositato memoria illustrativa il Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

3.1.- Sinteticamente ripercorsi gli argomenti utilizzati nell'atto di costituzione da parte della Regione Lazio, il ricorrente li ritiene non condivisibili in quanto fondati «su una non corretta ricostruzione e/o interpretazione della disciplina normativa della materia».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, alla luce delle discipline normative contenute nella legge n. 394 del 1991 e nella legge reg. Lazio n. 29 del 1997, la Regione potrebbe con l'atto legislativo individuare soltanto, in attesa dell'adozione del piano del parco, la perimetrazione provvisoria dell'area naturale protetta e le relative misure di salvaguardia, mentre la perimetrazione definitiva dovrebbe essere determinata da detto piano, da aggiornarsi ogni dieci anni; alla istituzione e alla gestione dell'area naturale protetta dovrebbero poi partecipare le Province, le Comunità montane ed i Comuni interessati.

L'aver modificato la perimetrazione del parco regionale dell'Appennino «Monti Simbruini» con legge regionale e non con lo strumento del piano sarebbe, pertanto, in contrasto con gli artt. 22 e 23 della legge n. 394 del 1991 (che prescrivono la necessaria partecipazione delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane), oltre che con la normativa che impone VAS e VINCA. L'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata emergerebbe anche dai principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 134 del 2020, già richiamata nell'atto introduttivo.



3.2.- Il ricorrente assume, infine, che la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima anche ove si ritenesse possibile l'utilizzo dell'atto legge, in quanto sarebbe parimenti in contrasto con gli artt. 22 e 23 della legge n. 394 del 1991.

Dal documento di indirizzo cui si riferisce la resistente, infatti, non risulterebbe la formale convocazione dei singoli Comuni del parco «ad una conferenza di servizi nell'ambito della quale avrebbero potuto esprimere in maniera espressa e formale il proprio parere sulla perimetrazione». In tale documento si dà conto soltanto di pareri espressi dal Comune di Arsoli e dalla Comunità montana dei Monti dell'Aniene e di consultazioni pubbliche con «i principali stakeholders», ma non anche degli altri Comuni interessati. Inoltre, l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991 andrebbe interpretato in analogia con l'art. 12 della medesima legge, il quale per i parchi nazionali prevede, al fine della perimetrazione, la consultazione della Comunità del parco, «intesa come organo di rappresentanza dell'insieme dei comuni del parco, costituita dai “presidenti delle regioni e delle province, dai sindaci dei comuni e dai presidenti delle comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco”».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini»), deducendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 22, comma 1, lettere a) e c), e 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), e 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e dell'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

In particolare, nel ricorso si lamenta: che l'ampliamento del parco naturale regionale «Monti Simbruini» sia avvenuto con atto legislativo anzi che con il piano per il parco, come sarebbe imposto dagli invocati parametri interposti di cui alla legge quadro statale; che, in tal modo, la Regione avrebbe eluso «la necessaria partecipazione delle province, dei comuni e delle comunità montane al relativo procedimento prescritta» da detta legge quadro; e che avrebbe, altresì, violato l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale imporrebbe l'assoggettamento delle variazioni del perimetro di un parco regionale a valutazione ambientale strategica (VAS), e l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE, come recepito dal d.P.R. n. 120 del 2003, il quale imporrebbe la sottoposizione di piani e programmi alla valutazione di incidenza ambientale (VINCA).

2.- La Regione Lazio, nel costituirsi in giudizio, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

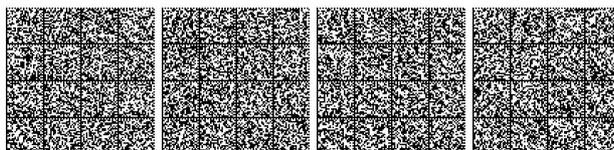
L'eccezione di inammissibilità va disattesa: si tratta, invero, di mera clausola di stile, giacché nelle difese nulla è argomentato in punto di ammissibilità del ricorso.

3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.- Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri a sostegno dell'impugnazione della legge regionale riguardano l'adozione - per la ripermetrazione, in ampliamento, del parco regionale dell'Appennino «Monti Simbruini» - dello strumento legislativo, anzi che di quello amministrativo, il quale ultimo sarebbe imposto dalla normativa statale di riferimento, da un lato, al fine di garantire la partecipazione degli enti locali al procedimento e, dall'altro, per sottoporre la ripermetrazione del Parco alle verifiche di compatibilità ambientale richieste anche dalla normativa europea.

La tesi non può essere condivisa.

3.2.- La legge quadro n. 394 del 1991 sulle aree protette è pacificamente ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla quale, pertanto, le Regioni sono tenute a conformarsi (di recente, sentenze n. 134 del 2020, n. 290 e n. 180 del 2019, n. 121 del 2018, n. 74 e n. 36 del 2017), salva la possibilità di determinare maggiori livelli di tutela dell'ambiente (tra le tante, sentenze n. 180 del 2019, n. 121 e n. 66 del 2018).



Tale legge quadro, pur prefigurando «due modelli normativi caratterizzati da forti analogie» (sentenza n. 290 del 2019), delinea una differenza significativa per quel che concerne le modalità di istituzione delle aree protette, rispettivamente, statali e regionali.

I parchi e le riserve naturali nazionali, infatti, sono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica, i primi, e con decreto del Ministro dell'ambiente, le seconde, in base ai procedimenti delineati nell'art. 8 della legge quadro. Il successivo art. 23 - una delle odierne norme evocate a parametro interposto - stabilisce, invece, che i parchi (e le riserve naturali) regionali siano istituiti con legge regionale, la quale - tenuto conto del documento di indirizzo di cui all'art. 22, comma 1, lettera *a*) (altra norma evocata a parametro interposto) - deve definire la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, nonché individuare il soggetto per la gestione del parco, indicare gli elementi del piano per il parco e i principi del relativo regolamento. Il richiamato art. 22, comma 1, lettera *a*), stabilisce, inoltre, che al procedimento di istituzione dell'area protetta debbano partecipare le Province, le Comunità montane e i Comuni interessati. La legge quadro nulla dispone, invece, su come debba essere operata la perimetrazione definitiva dell'area protetta regionale o una sua successiva ripermimetrazione.

È questo, in definitiva, il punto nodale delle odierne questioni di legittimità costituzionale: se, alla luce di quanto previsto dal legislatore statale agli artt. 22 e 23 della legge quadro, la Regione poteva ampliare il perimetro del parco regionale con l'atto legislativo o se doveva procedervi con una modifica del piano per il parco.

3.3.- Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge [n. 394 del 1991], sia in sede di adozione o modifica del piano del parco» (sentenza n. 276 del 2020).

L'ipotesi della modifica della perimetrazione dell'area protetta regionale non è, infatti, espressamente prevista dalla legge quadro, che ha dettato soltanto il procedimento da seguire per la sua istituzione.

Nel silenzio del legislatore statale, deve ritenersi che riacquisti il suo spazio l'autonomia regionale, purché siano ovviamente rispettati i principi stabiliti dalla legge quadro del 1991. Ne consegue che - per quel che riguarda la perimetrazione definitiva, la quale segue quella provvisoria fatta al momento dell'istituzione dell'area protetta - è «implicito nel sistema legislativo statale che [essa] possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco» (sentenza n. 134 del 2020); mentre per quel che riguarda la ripermimetrazione - la quale presuppone un'area protetta già esistente a tutti gli effetti (e, dunque, non solo provvisoriamente ma anche definitivamente delimitata) - essa può essere affidata tanto a modifiche del piano per il parco, quanto alla legge regionale, nel quale ultimo caso deve «osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell'art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con le autonomie locali» (ancora sentenza n. 134 del 2020).

Alla luce della legge quadro e della giurisprudenza costituzionale ora richiamata, deve conclusivamente ritenersi che ben poteva la Regione Lazio modificare il perimetro del parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruni» con la legge regionale impugnata, purché nel rispetto di quanto disposto dall'art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge quadro, volto a garantire la partecipazione delle Province, delle Comunità montane e dei Comuni alla ripermimetrazione.

3.4.- Anche sotto questo profilo, peraltro, la legge regionale impugnata non si presenta viziata.

In punto di fatto - sulla scorta di quanto dedotto dalla Regione, non contraddetto specificamente dal ricorrente, nonché della documentazione versata in atti - va rilevato che: il settore interessato dall'ampliamento del parco naturale regionale è collocato interamente all'interno del territorio comunale di Arsoli; in data 3 luglio 2017 era stata convocata dalla Regione Lazio una conferenza finalizzata alla redazione del documento di indirizzo previsto dall'art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge quadro; all'esito di tale convocazione, il documento di indirizzo è stato redatto e quindi sottoscritto, in data 2 agosto 2017, dalla Città metropolitana di Roma, dal Comune di Arsoli e dalla X Comunità montana dell'Aniene.

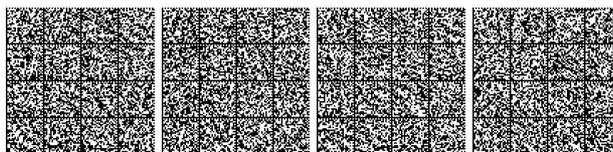
Deve quindi ritenersi che al procedimento di ampliamento del perimetro dell'area protetta, in linea con quanto previsto dall'art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge quadro n. 394 del 1991, abbiano partecipato tutti gli enti locali interessati.

3.4.1.- A tale proposito, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rilevato che, pur ad ammettere la legittimità del ricorso alla legge, tutti i Comuni il cui territorio ricade all'interno del parco, e non solo il Comune interessato dalla variazione in ampliamento, avrebbero dovuto partecipare al procedimento.

Anche questo assunto del ricorrente non può essere condiviso.

La ripermimetrazione del parco, come si è visto, si presenta del tutto assimilabile alla istituzione di una nuova area protetta e alla sua perimetrazione provvisoria, sicché ciò che rileva è che partecipino al procedimento di ripermimetrazione gli enti locali sul cui territorio si trova il settore che si intende «aggiungere» al parco, come accaduto nel caso di specie.

In assenza di una chiara previsione statale, la quale, a tutela dell'ambiente, imponga che, in sede di ampliamento del parco, debbano essere sentiti tutti gli enti locali il cui territorio ricade all'interno dell'area protetta, al procedimento che provvede alla variazione in aumento della perimetrazione devono partecipare i soli enti esponenziali del territorio interessato da tale variazione; variazione che - merita di essere ricordato - è disposta in via provvisoria e determina l'applicazione di un regime «vincolistico» ai territori interessati: si tratta delle misure di salvaguardia previste ai sensi del



più volte richiamato art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge quadro, e nel caso di specie disposte dall'art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata, per mezzo del richiamo delle misure di cui all'art. 8 della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali).

D'altro canto, gli altri enti locali ricompresi nell'area protetta dovranno essere consultati - anche per la ripermimetrazione definitiva - in sede di modifica del piano per il parco, il cui adeguamento è espressamente previsto dal comma 2 della disposizione impugnata: non solo, infatti, l'art. 12, comma 3, della legge quadro stabilisce che tale piano è adottato e predisposto dall'Ente parco dopo che su di esso la Comunità del parco (costituita, ai sensi dell'art. 10 della medesima legge quadro, dai presidenti delle Regioni e delle Province, dai sindaci dei Comuni e dai presidenti delle Comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco: art. 10, comma 1, della legge quadro) ha espresso un proprio parere, ma, similmente, anche l'art. 16 della citata legge reg. Lazio n. 29 del 1997 prevede che un parere obbligatorio sul piano sia espresso dalla comunità dell'area naturale protetta.

Dunque, nel delineato contesto fattuale e normativo, deve ritenersi che la consultazione degli enti locali si sia svolta correttamente, sicché anche sotto tale profilo la legge regionale impugnata è immune dalle censure di illegittimità costituzionale dedotte con il ricorso in esame.

4.- Quanto agli ulteriori profili di illegittimità prospettati dal ricorrente, concernenti la supposta violazione della normativa statale ed europea, sul rilievo che la ripermimetrazione del parco andrebbe assoggettata a valutazione ambientale strategica e a valutazione di incidenza ambientale, trattasi di questioni strettamente connesse con quelle sinora affrontate, perché si basano sul presupposto, come si è visto non condivisibile, che la ripermimetrazione del parco regionale debba essere effettuata necessariamente per mezzo del piano per il parco, dopo avere compiuto VAS e VINCA.

Avendo la Regione Lazio scelto di seguire il procedimento legislativo per la perimetrazione provvisoria del parco, demandando al piano del parco - oltre alla previsione degli interventi di gestione dell'area protetta - la sua perimetrazione definitiva, sarà in quella sede che potranno svolgersi le verifiche richieste dalla normativa ambientale nazionale ed europea, come del resto è previsto dall'art. 12, comma 4, della legge n. 394 del 1991, che impone la VAS, per l'apunto, per il piano del parco, e, analogamente, dall'art. 26, comma 4, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997.

5.- Alla stregua delle svolte considerazioni, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Lazio n. 8 del 2021 non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini»), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 22 e 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e all'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

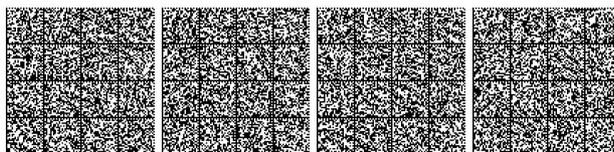
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 116

Ordinanza 7 aprile - 9 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Prove illegittimamente acquisite - Inutilizzabilità - estensione anche agli esiti probatori (c.d. inutilizzabilità derivate) - Omessa previsione, nella lettura offerta dal diritto vivente - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento, violazione dei diritti inviolabili dell'uomo, della libertà personale, del principio di legalità, del diritto di difesa e al giusto processo e di quello, garantito anche in via convenzionale, al rispetto della vita privata e del domicilio della persona - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Processo penale - Operazioni di polizia per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope - Perquisizioni personali e domiciliari autorizzate oralmente dal pubblico ministero - Necessità di una convalida successiva - Omessa previsione - Denunciata violazione della libertà personale e dell'inviolabilità del domicilio, tutelata anche in via convenzionale - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice di procedura penale, art. 191; decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 103.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: 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, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 191 del codice di procedura penale, e dell'art. 103 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di G. G., con ordinanza del 26 ottobre 2020, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2021.

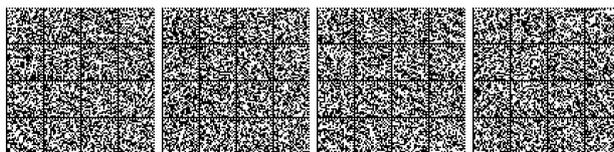
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2022.

Ritenuto che con ordinanza del 26 ottobre 2020 (reg. ord. n. 37 del 2021), il Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 191 del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, terzo (*recte*: secondo) comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 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, nella parte in cui - secondo l'interpretazione predominante nella giurisprudenza di legittimità, assunta quale diritto vivente - «non prevede che la sanzione dell'inutilizzabilità della prova acquisita in violazione di un divieto di legge [...] si applichi anche alle c.d. "inutilizzabilità derivate", e riguardi quindi anche gli esiti probatori, ivi compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, degli atti di perquisizione ed ispezione domiciliare e personale: a) compiuti dalla p.g. fuori dei casi in cui la legge costituzionale e



quella ordinaria le attribuiscono il relativo potere; *b*) compiuti dalla p.g. fuori del caso di flagranza di reato, in forza di autorizzazione data verbalmente dal P.M. senza che ne risultino contestualmente le ragioni concrete ed effettivamente pertinenti; *c*) compiuti dalla p.g., fuori del caso di previa flagranza del reato, in forza di segnalazioni anonime o confidenziali e su tali basi autorizzat[i] o convalidat[i] dal P.M.; *d*) compiuti dalla pg. fuori del caso di previa flagranza del reato, e successivamente convalidati dal P.M., senza motivare concretamente su quali fossero gli elementi utilizzabili la cui ricorrenza integrasse valide ragioni che legittimassero la perquisizione»;

b) dell'art. 103 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), in riferimento agli artt. 13, 14 e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU -, «nella parte in cui prevede che il P.M. possa consentire l'esecuzione di perquisizioni in forza di autorizzazione orale, senza necessità di una successiva documentazione formale delle concrete e specifiche ragioni per cui l'ha rilasciata»;

che il giudice *a quo* premette di procedere con rito ordinario nei confronti di una persona tratta a giudizio per aver illecitamente detenuto modesti quantitativi di sostanze stupefacenti destinati alla cessione a terzi;

che la principale fonte di prova del fatto è costituita dall'esito della perquisizione domiciliare eseguita presso l'abitazione dell'imputato, che aveva portato al rinvenimento e al conseguente sequestro delle sostanze: perquisizione effettuata dalla polizia giudiziaria su autorizzazione orale del pubblico ministero e a seguito di notizie comunicate alla stessa polizia giudiziaria tramite una telefonata anonima;

che, sebbene l'art. 103 t.u. stupefacenti, al momento dell'ordinanza di remissione, non lo prevedesse nei casi in cui il pubblico ministero avesse rilasciato un'autorizzazione orale, nella specie il pubblico ministero aveva convalidato, con unico provvedimento, non solo il sequestro, ma anche la perquisizione;

che la motivazione della convalida atteneva, peraltro, alle sole ragioni del sequestro (convalidato in quanto avente ad oggetto il corpo del reato o cose pertinenti al reato), rimanendo invece totalmente muta riguardo alle ragioni giustificatrici della perquisizione;

che, ad avviso del rimettente, tale perquisizione dovrebbe considerarsi abusiva, in quanto compiuta fuori dei casi tassativamente indicati dalla legge e in assenza di valido atto autorizzativo;

che, riproponendo e sviluppando le considerazioni già svolte in precedenti ordinanze di remissione, il giudice *a quo* rileva che l'art. 13 Cost. (richiamato, quanto a garanzie e forme ivi previste, dall'art. 14 Cost. con riguardo a ispezioni, perquisizioni e sequestri domiciliari) prevede che ogni forma di limitazione della libertà personale - compresa quella insita nelle ispezioni e nelle perquisizioni personali - possa essere disposta solo con «atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge»: laddove il riferimento all'«atto motivato» implicherebbe la necessità della forma scritta, o, comunque sia, di una qualche forma di documentazione dell'eventuale autorizzazione orale, non essendo altrimenti verificabile l'osservanza del requisito della motivazione;

che al principio dianzi indicato può derogarsi unicamente «[i]n casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge», nei quali l'autorità di pubblica sicurezza può adottare «provvedimenti provvisori» soggetti a convalida da parte dell'autorità giudiziaria, in difetto della quale essi «si intendono revocati e restano privi di ogni effetto»;

che, pur in assenza di una esplicita previsione in tal senso, anche la convalida dovrebbe essere effettuata - secondo il rimettente - mediante provvedimento motivato, rimanendo altrimenti frustrata la *ratio* della garanzia apprestata dalla norma costituzionale;

che l'ipotesi principale che, in base alla legge ordinaria, legittima l'intervento eccezionale delle forze di polizia è quella della flagranza di reato (art. 352 cod. proc. pen.);

che norme speciali hanno, peraltro, ampliato i casi nei quali la polizia giudiziaria può procedere a ispezioni e perquisizioni;

che una delle fattispecie più ricorrenti nella pratica - e rilevante nel giudizio *a quo* - è quella contemplata dall'art. 103 t.u. stupefacenti, i cui commi 2 e 3 abilitano la polizia giudiziaria a procedere - nel corso di operazioni finalizzate alla prevenzione e alla repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope - rispettivamente, all'ispezione dei mezzi di trasporto, dei bagagli e degli effetti personali, e a perquisizioni, allorché vi sia «fondato motivo» di ritenere che possano essere rinvenute tali sostanze e ricorrano, altresì - nel caso delle perquisizioni - «motivi di particolare necessità ed urgenza che non consentano di richiedere l'autorizzazione telefonica del magistrato competente»;

che, alla luce di tale quadro normativo, la perquisizione di cui si discute nel giudizio *a quo* risulterebbe illegittima;

che la perquisizione è stata, infatti, operata dalla polizia giudiziaria fuori dalla preventiva percezione di una situazione di flagranza di reato e in forza di un'autorizzazione data dall'autorità giudiziaria verbalmente, senza, quindi, che ne risulti la motivazione: autorizzazione rilasciata, per giunta, a seguito di richiesta della polizia giudiziaria fondata su una denuncia anonima, la quale non avrebbe potuto essere utilizzata, né posta a base di alcun provvedimento, stante il generale divieto stabilito dall'art. 240 cod. proc. pen.;



che neppure, d'altra parte, l'attività di perquisizione potrebbe ritenersi «“sanata”» dal successivo provvedimento di convalida, mancando in esso ogni motivazione riguardo alle ragioni che giustificavano la perquisizione stessa;

che, ciò premesso, il giudice rimettente assume che, alla luce della previsione dell'art. 13 Cost., gli atti di ispezione e perquisizione personale e domiciliare eseguiti abusivamente dalla polizia giudiziaria, o non convalidati dall'autorità giudiziaria con atto motivato, dovrebbero rimanere privi di effetto anche sul piano probatorio;

che l'unica efficacia perdurante nel tempo di tali atti è, infatti, quella relativa alla loro «capacità probatoria»: di modo che la perdita di efficacia non potrebbe che equivalere, per essi, a quella che, nell'art. 191 cod. proc. pen., è qualificata come inutilizzabilità delle prove assunte in violazione di un divieto di legge;

che tale esito interpretativo risulterebbe, tuttavia, contraddetto dall'indirizzo della giurisprudenza di legittimità divenuto «assolutamente dominante» a partire dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 marzo-16 maggio 1996, n. 5021;

che le Sezioni unite hanno ritenuto, infatti, valido il sequestro conseguente a una perquisizione eseguita fuori dai casi e dai modi previsti dalla legge, allorché abbia ad oggetto il corpo del reato o cose pertinenti al reato, posto che, in tal caso, il sequestro costituisce un atto dovuto ai sensi dell'art. 253, comma 1, cod. proc. pen., che non potrebbe essere omesso dalla polizia giudiziaria solo a causa dell'abuso compiuto;

che il giudice *a quo* dubita, tuttavia, che l'art. 191 cod. proc. pen., nella lettura offertane dal diritto vivente, possa ritenersi compatibile con il dettato costituzionale;

che l'interpretazione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 13 e 14 Cost., negando concreta attuazione alla previsione della perdita di efficacia delle perquisizioni e delle ispezioni, nonché dei sequestri ad esse conseguenti, ove eseguiti in violazione dei divieti;

che la disciplina stabilita dall'art. 191 cod. proc. pen. mirerebbe ad offrire una efficace tutela ai diritti costituzionalmente garantiti, disincentivando le loro violazioni finalizzate all'acquisizione della prova, col prevedere l'inutilizzabilità dei relativi risultati: ammettendo una “sanatoria” ex post di tali violazioni, legata agli esiti della perquisizione o dell'ispezione, si verrebbe, per converso, a negare la tutela del cittadino in confronto agli abusi della polizia giudiziaria;

che l'interpretazione denunciata violerebbe anche l'art. 3 Cost., in quanto escluderebbe l'inutilizzabilità in casi del tutto analoghi ad altri per i quali la legge espressamente la prevede, o la giurisprudenza, comunque sia, la riconosce (quali, ad esempio, quelli delle intercettazioni e delle acquisizioni di tabulati del traffico telefonico eseguite dalla polizia giudiziaria in assenza di provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria), dando luogo, altresì, al paradosso di un sistema giuridico che vede «inefficaci ab origine le leggi incostituzionali», ma «efficacissimi», anche sotto il profilo probatorio, gli atti di polizia giudiziaria compiuti in violazione dei diritti costituzionali del cittadino;

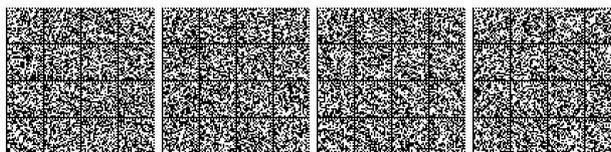
che la soluzione ermeneutica censurata lederebbe anche l'art. 2 Cost., facendo sì che vengano a mancare effettive garanzie contro le illecite compromissioni dei diritti inviolabili dell'uomo; come pure l'art. 97, secondo comma, Cost., che sottopone in via generale l'azione dei pubblici poteri al principio di legalità, rendendo prevalente l'azione illegale degli organi statali, finalizzata alla repressione dei reati, rispetto ai diritti costituzionali dei consociati: con ulteriore violazione dell'art. 3 Cost., posto che, in un ordinamento che prevede come centrali i diritti inviolabili della persona, questi dovrebbero porsi, quantomeno, sullo stesso piano dei diritti della collettività e dello Stato;

che un conclusivo profilo di violazione dell'art. 3 Cost. è ravvisato nel fatto che l'interpretazione censurata si trova irrazionalmente a convivere con quella che riconosce l'inutilizzabilità di prove vietate dalla legge solo perché non verificabili (come nel caso degli scritti anonimi e delle fonti confidenziali);

che l'«insondabilità» degli elementi che hanno spinto la polizia giudiziaria a eseguire la perquisizione non consentirebbe di escludere che siano stati proprio i terzi latori della notizia confidenziale o anonima - se non, addirittura, come talora pure è avvenuto, le stesse forze di polizia - a introdurre nell'abitazione dell'imputato la res illecita, con conseguente violazione anche dell'art. 24 Cost., per compromissione del diritto di difesa, nonché dell'art. 111 Cost., «per vanificazione del diritto dell'imputato ad un Giudice imparziale e dotato del potere di esercitare la giurisdizione nel giusto processo»;

che la lettura della norma denunciata offerta dal diritto vivente si porrebbe in contrasto, infine, con l'art. 8 CEDU e, quindi, con l'art. 117, primo comma, Cost., risolvendosi nella mancata adozione di efficaci disincentivi agli abusi delle forze di polizia che implicino indebite interferenze nella vita privata della persona o nel suo domicilio: abusi contro i quali - secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - il diritto interno deve offrire garanzie adeguate e sufficienti;

che il rimettente dubita, per altro verso, della legittimità costituzionale dell'art. 103 t.u. stupefacenti, «nella parte in cui prevede che il P.M. possa consentire l'esecuzione di perquisizioni in forza di autorizzazione orale senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni per cui l'ha rilasciata»: dubbio - secondo il rimettente - di evidente rilevanza nel giudizio *a quo*, in quanto è sulla base di tale disposizione che è stata eseguita la perquisizione che ha portato al rinvenimento del corpo del reato ascritto all'imputato;



che sulla scorta delle considerazioni già svolte, il rimettente reputa che la norma censurata violi, *in parte qua*, gli artt. 13, 14 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, non consentendo una simile autorizzazione un controllo effettivo sulla sussistenza delle condizioni che legittimano la perquisizione;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate;

che l'Avvocatura dello Stato rileva che questa Corte si è già pronunciata con due recenti sentenze su questioni sostanzialmente identiche, sollevate dal medesimo giudice;

che con la sentenza n. 252 del 2020, questa Corte si è espressa nel senso auspicato dal rimettente, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 3, t.u. stupefacenti nella parte in cui non prevede che anche le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono debbano essere convalidate;

che le questioni concernenti tale norma dovrebbero essere dichiarate, pertanto, inammissibili per sopravvenuta mancanza di oggetto, in quanto, a seguito della citata sentenza, la norma censurata è stata già rimossa dall'ordinamento con efficacia *ex tunc*;

che con la stessa sentenza n. 252 del 2020 e con la precedente sentenza n. 219 del 2019 - soggiunge l'interveniente - questa Corte ha dichiarato, invece, inammissibili (e indi manifestamente inammissibili) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 191 cod. proc. pen., rilevando come, con esse, il rimettente, mirasse a trasferire nella disciplina dell'inutilizzabilità un concetto di vizio derivato che il sistema contempla esclusivamente nel campo, ben distinto, delle nullità;

che il *petitum* si traduceva, quindi, nella richiesta di una pronuncia «fortemente “manipolativa”», volta a rendere automaticamente inutilizzabili gli atti di sequestro, «attraverso il “trasferimento” su di essi dei “vizi” che affliggerebbero gli atti di perquisizione personale e domiciliare dai quali i sequestri sono scaturiti» (sentenza n. 219 del 2019): il che rendeva le questioni inammissibili, vertendosi in materia caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore (quale quella processuale) e discutendosi, per giunta, di una disciplina di natura eccezionale (quale quella relativa ai divieti probatori e alle clausole di inutilizzabilità processuale);

che la medesima soluzione si imporrebbe - a parere dell'interveniente - in rapporto alle questioni oggi in esame, con le quali il rimettente lamenta che l'inutilizzabilità non colpisca anche gli esiti probatori delle perquisizioni operate dalla polizia giudiziaria in assenza di una situazione di flagranza di reato e sulla base di elementi non utilizzabili, quali le fonti confidenziali;

che, nel merito, le questioni relative all'art. 191 cod. proc. pen. risulterebbero comunque sia non fondate, perché almeno per le cose il cui sequestro è obbligatorio e, in particolare, per le cose il cui possesso integra un reato (com'è per la sostanza stupefacente), l'illegittimità della perquisizione che ne ha consentito il rinvenimento non potrebbe travolgere anche l'apprensione del bene, in quanto l'omessa apprensione determinerebbe immediatamente una condizione di flagrante commissione di un reato in capo al soggetto che fosse mantenuto nel possesso della cosa.

Considerato che, con l'ordinanza di rimessione in esame, il Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, solleva due distinti gruppi di questioni;

che il giudice *a quo* dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale dell'art. 191 del codice di procedura penale, nella parte in cui, secondo l'interpretazione predominante nella giurisprudenza di legittimità, assunta quale diritto vivente, «non prevede che la sanzione dell'inutilizzabilità della prova acquisita in violazione di un divieto di legge [...] si applichi anche alle c.d. “inutilizzabilità derivate”, e riguardi quindi anche gli esiti probatori, ivi compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, degli atti di perquisizione ed ispezione domiciliare e personale: *a*) compiuti dalla [polizia giudiziaria] fuori dei casi in cui la legge costituzionale e quella ordinaria le attribuiscono il relativo potere; *b*) compiuti dalla [polizia giudiziaria] fuori del caso di flagranza di reato, in forza di autorizzazione data verbalmente dal [pubblico ministero] senza che ne risultino contestualmente le ragioni concrete ed effettivamente pertinenti; *c*) compiuti dalla [polizia giudiziaria], fuori del caso di previa flagranza del reato, in forza di segnalazioni anonime o confidenziali e su tali basi autorizzat[i] o convalidat[i] dal [pubblico ministero]; *d*) compiuti dalla [polizia giudiziaria] fuori del caso di previa flagranza del reato, e successivamente convalidati dal [pubblico ministero], senza motivare concretamente su quali fossero gli elementi utilizzabili [che legittimavano] la perquisizione»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe, anzitutto, gli artt. 13 e 14 della Costituzione, in forza dei quali le perquisizioni personali e domiciliari possono essere disposte solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge; principio al quale può derogarsi solo in casi eccezionali di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge, nei quali l'autorità di pubblica sicurezza può adottare «provvedimenti provvisori» soggetti a convalida da parte dell'autorità giudiziaria (da rilasciare anch'essa con atto motivato), in difetto della quale essi «si intendono revocati e restano privi di ogni effetto»: previsione, questa, che implicherebbe necessariamente l'inutilizzabilità dei loro risultati sul piano probatorio, anche perché solo in questo modo si tutelerebbero efficacemente i diritti fondamentali alla libertà personale e domiciliare, disincentivando la loro violazione ad opera della polizia giudiziaria per finalità di ricerca della prova;



che risulterebbe, altresì, violato l'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo: da un lato, per l'ingiustificata disparità di trattamento delle ipotesi considerate rispetto a situazioni analoghe, per le quali la sanzione dell'inutilizzabilità è espressamente prevista dalla legge o riconosciuta dalla giurisprudenza, quali quelle delle intercettazioni e dell'acquisizione di tabulati del traffico telefonico operate dalla polizia giudiziaria in difetto di provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria; da un altro lato, perché si verrebbe a teorizzare un sistema che, paradossalmente, considera «inefficaci ab origine le leggi incostituzionali», ma «efficacissimi», anche sotto il profilo probatorio, gli atti di polizia giudiziaria compiuti in violazione dei diritti costituzionali del cittadino;

che la soluzione ermeneutica censurata lederebbe anche l'art. 2 Cost., facendo sì che vengano a mancare effettive garanzie contro le illecite compromissioni dei diritti inviolabili dell'uomo; come pure gli artt. 3 e 97, terzo (*recte*: secondo) comma, Cost., rendendo prevalente l'azione illegale degli organi statali, finalizzata alla repressione dei reati, rispetto ai diritti inviolabili dei consociati, posti al centro dell'ordinamento costituzionale;

che il rimettente deduce, ancora, la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., essendo generalmente riconosciuta l'inutilizzabilità di prove vietate dalla legge solo perché non verificabili (quali gli scritti anonimi e le fonti confidenziali), mentre, nell'ipotesi in esame, si considerano irrazionalmente utilizzabili prove acquisite in diretta violazione di un divieto di legge (anche costituzionale) e caratterizzate anch'esse da una «ridotta verificabilità», in particolare quanto agli elementi che hanno indotto la polizia giudiziaria a procedere alla perquisizione, con conseguente compromissione anche del diritto di difesa dell'imputato;

che, in questo modo, verrebbe violato pure l'art. 111 Cost., «per vanificazione del diritto dell'imputato ad un Giudice imparziale e dotato del potere di esercitare la giurisdizione nel giusto processo», non potendosi considerare imparziale e indipendente un giudice che non abbia un adeguato potere di verifica degli elementi a carico dell'imputato;

che viene prospettata, infine, la violazione dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 8 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, giacché verrebbero a mancare efficaci disincentivi agli abusi delle forze di polizia che implicino indebite interferenze nella vita privata della persona o nel suo domicilio;

che il Tribunale di Lecce dubita, in secondo luogo, della legittimità costituzionale dell'art. 103 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), «nella parte in cui prevede che il P.M. possa consentire l'esecuzione di perquisizioni in forza di autorizzazione orale, senza necessità di una successiva documentazione formale delle concrete e specifiche ragioni per cui l'ha rilasciata»: in tal modo violando - secondo il rimettente - gli artt. 13, 14 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, posto che una simile autorizzazione non varrebbe ad assicurare un controllo effettivo sulla sussistenza delle condizioni che legittimano la perquisizione;

che, quanto alle questioni di legittimità costituzionale che investono l'art. 191 cod. proc. pen., va rilevato che questa Corte si è già pronunciata due volte su questioni sostanzialmente sovrapponibili alle odierne, sollevate dal medesimo giudice in riferimento agli stessi parametri costituzionali (fatta eccezione per l'art. 111 Cost.) con otto precedenti ordinanze di rimessione (le prime due delle quali emesse in veste di Giudice dell'udienza preliminare del medesimo Tribunale di Lecce);

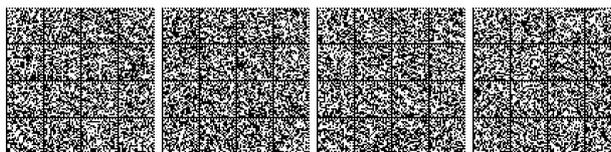
che le questioni sono state dichiarate inammissibili (sentenza n. 219 del 2019) e indi manifestamente inammissibili (sentenza n. 252 del 2020);

che, nelle pronunce ora richiamate, si è osservato come con la disposizione censurata - secondo la quale «[l]e prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non possono essere utilizzate» - il legislatore abbia inteso introdurre un meccanismo preclusivo che dissolvesse la stessa «idoneità» probatoria di atti vietati dalla legge, distinguendo nettamente tale fenomeno dai profili di inefficacia conseguenti alla violazione di una regola sancita a pena di nullità dell'atto;

che anche il vizio in questione resta, peraltro, soggetto - come le nullità - ai paradigmi della tassatività e della legalità;

che, infatti, essendo il diritto alla prova un connotato essenziale del processo penale, è solo la legge a stabilire - con norme di stretta interpretazione, in ragione della loro natura eccezionale - quali siano e come si atteggiino i divieti probatori, in funzione di scelte di «politica processuale» spettanti in via esclusiva al legislatore: donde l'impossibilità - ripetutamente riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità - di riferire all'inutilizzabilità il regime del «vizio derivato», contemplato dall'art. 185, comma 1, cod. proc. pen. solo nel campo delle nullità («[l]a nullità di un atto rende invalidi gli atti consecutivi che dipendono da quello dichiarato nullo»);

che, in tale cornice, il petitum del rimettente si traduceva quindi nella richiesta di una pronuncia «fortemente «manipolativa»», volta a rendere automaticamente inutilizzabili gli atti di sequestro «attraverso il «trasferimento» su di essi dei «vizi» che affliggerebbero» - secondo la ricostruzione operata dal rimettente stesso - «gli atti di perquisizione personale e domiciliare dai quali i sequestri sono scaturiti» (sentenze n. 252 del 2020 e n. 219 del 2019);



che ciò rendeva le questioni inammissibili, vertendosi in materia caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore (quale quella processuale), e discutendosi, per giunta, di una disciplina di natura eccezionale (quale appunto quella relativa ai divieti probatori e alle clausole di inutilizzabilità processuale);

che lo stesso assunto del giudice *a quo*, secondo cui la soluzione proposta sarebbe stata necessaria al fine di disincentivare le pratiche di acquisizione delle prove con modalità lesive dei diritti fondamentali (rendendole «non paganti»), rivelava come le questioni coinvolgessero scelte di politica processuale riservate al legislatore; l'obiettivo di disincentivare gli abusi risulta, peraltro, perseguito dall'ordinamento vigente tramite la persecuzione diretta, in sede disciplinare o, se del caso, anche penale, della condotta «abusiva» della polizia giudiziaria, come del resto ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di legittimità;

che l'odierna ordinanza di rimessione - la cui motivazione ricalca ampiamente quella delle ordinanze già scrutinate, con taluni adattamenti legati alle peculiarità della fattispecie concreta - non appare foriera di apprezzabili elementi di novità;

che non può considerarsi tale, in specie, la parziale variazione del *petitum*, la quale - come già rilevato da questa Corte in rapporto alle analoghe operazioni compiute dal giudice *a quo* in alcune delle precedenti ordinanze di rimessione - non muta nella sostanza il *thema decidendum*, traducendosi in una mera specificazione (calibrata essa pure sulle peculiarità del caso di specie) del *genus* delle perquisizioni illegittime, secondo la visione del rimettente (sentenza n. 252 del 2020);

che la *ratio* decidendi delle precedenti pronunce di questa Corte resta, d'altro canto, valida anche a fronte della deduzione, da parte del giudice *a quo*, della violazione di un parametro costituzionale ulteriore rispetto a quelli precedentemente evocati (l'art. 111 Cost., in particolare sotto il profilo di una pretesa compromissione dell'imparzialità del giudice): censura che - nella prospettazione del rimettente - si presenta come meramente rafforzativa della denuncia, già in precedenza operata, della violazione degli artt. 3 e 24 Cost. connessa alla «ridotta verificabilità» degli elementi sulla cui base la polizia giudiziaria ha proceduto alla perquisizione, che si assume derivare dal diritto vivente censurato;

che le odierne questioni debbono essere, quindi, dichiarate anch'esse manifestamente inammissibili;

che quanto, invece, alle questioni concernenti l'art. 103 t.u. stupefacenti, questa Corte, con la sentenza n. 252 del 2020 - successiva all'ordinanza di rimessione -, ha già accolto identiche questioni (sollevate dal medesimo giudice *a quo* con una delle precedenti ordinanze) in riferimento agli artt. 13 e 14 Cost. (con assorbimento della censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU), dichiarando costituzionalmente illegittimo il comma 3 del citato art. 103 t.u. stupefacenti, nella parte in cui non prevede che anche le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono debbano essere convalidate (con atto motivato, secondo quanto precisato nella motivazione della sentenza);

che in conformità al costante indirizzo della giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 206, n. 192 e n. 184 del 2021, n. 125 del 2020), le odierne questioni debbono essere, dunque, dichiarate manifestamente inammissibili perché ormai prive di oggetto, avendo la citata sentenza n. 252 del 2020 rimosso, *in parte qua* e con effetto *ex tunc*, la norma che determinava il denunciato contrasto con i parametri costituzionali evocati.

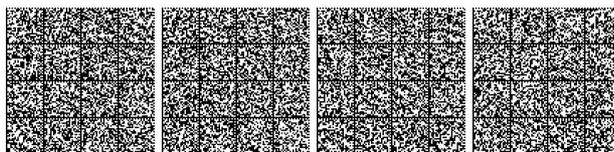
Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 191 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 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, dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sollevate, in riferimento agli artt. 13, 14 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220116

N. 117

Sentenza 22 marzo - 10 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

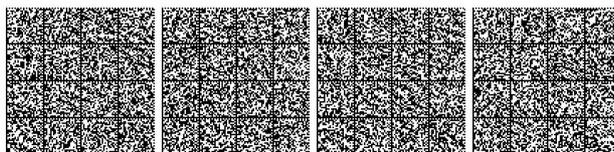
Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Valutazione delle offerte - Previsione che le amministrazioni interessate siano coinvolte ai fini del rilascio del provvedimento unico di concessione dopo l'intervenuta aggiudicazione provvisoria - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Disciplina avvinta da una stretta ed esclusiva dipendenza da quella dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Possibili requisiti opzionali a carico dell'operatore economico aggiudicatario - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio, anche europeo, della libertà di concorrenza - Inammissibilità della questione.

Energia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Bando di gara - Previsione che entro 180 giorni dall'aggiudicazione il concessionario si doti di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio, anche europeo, della libertà di concorrenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, art. 8, comma 9, sostitutivo del comma 2 dell'art. 1-bis 1, lettera s), della legge della Provincia autonoma di Trento 6 marzo 1998, n. 4 e 14; art. 10, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.2, comma 4, lettere da a) a g) e j), della legge della provincia autonoma di Trento 6 marzo 1998, n. 4; art. 16, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4, della legge autonoma di Trento 6 marzo 1998, n. 4.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 13; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49; direttiva 2006/123/CE, artt. 10, paragrafo 2, lettera e), 14, paragrafo 1, numero 3), e 15, paragrafo 3, lettera e).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 9 e 14, 10 e 16 della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-24 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 24 dicembre 2020, iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento, nonché di intervento di Enel Green Power Italia; udito nella udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per Enel Green Power Italia, l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Celotto per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19 dicembre 2020 e depositato il 24 dicembre 2020 (reg. ric. n. 104 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003».

L'impugnativa riguarda in particolare le seguenti disposizioni della citata legge provinciale:

a) l'art. 8, commi 9 e 14, che, rispettivamente, sostituisce il comma 2 e inserisce i commi 5-*bis* e 5-*ter* nell'art. 1-*bis* 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 marzo 1998, n. 4, recante «Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse» (titolo così modificato dall'art. 1 della stessa legge prov. Trento n. 9 del 2020);

b) l'art. 10, che inserisce l'art. 1-*bis* 1.2 nella legge prov. Trento n. 4 del 1998;

c) l'art. 16, comma 3, in relazione all'inserimento dell'art. 1-*bis* 1.8 nella stessa legge prov. Trento n. 4 del 1998 (*recte*: art. 16, che inserisce l'art. 1-*bis* 1.8, comma 3, della legge prov. Trento n. 4 del 1998).

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le norme impuginate eccedono le competenze attribuite alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 13 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi



costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», e contrastano inoltre con i commi primo, secondo lettera *e*), e terzo dell'art. 117 della Costituzione (quanto al primo comma in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE -, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, all'art. 14, paragrafo unico, numero 3, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno).

1.1.- Il ricorrente evidenzia come le competenze legislative provinciali circa l'assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico derivino appunto dall'art. 13 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché, per quanto non stabilito nella disposizione statutaria, dalle relative norme di attuazione (in particolare, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche», e d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia»).

La legislazione provinciale dovrebbe conformarsi, per altro verso, alla legislazione statale, che fissa principi fondamentali dell'ordinamento nella materia in questione.

1.2.- L'Avvocatura generale contesta anzitutto la disposizione secondo cui il bando di gara per l'attribuzione delle concessioni «prevede che entro 180 giorni dall'aggiudicazione il concessionario si doti di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara». Tale norma è attualmente recata dalla lettera *s*) - e non dalla lettera *e*), come erroneamente indicato nel ricorso - del comma 2 dell'art. 1-*bis* 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, come sostituito dall'art. 8, comma 9, della legge prov. Trento n. 9 del 2020.

La disciplina recata dalla norma censurata contrasterebbe con l'art. 49 TFUE, discriminando di fatto gli operatori non stabiliti in Italia con la pretesa che, oltre all'infrastruttura energetica necessaria per lo sfruttamento della concessione, essi debbano dotarsi di una «sede operativa» nel territorio provinciale. Per la stessa ragione, la norma impugnata violerebbe il disposto dell'art. 14, paragrafo unico, numero 3), della direttiva 2006/123/CE. Comprimerrebbe, cioè, la libertà degli operatori economici di «scegliere tra essere stabilit[i] a titolo principale o secondario», escludendo, in particolare, l'obbligo per il prestatore «di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale».

Violando il diritto dell'Unione europea, inoltre, la norma impugnata, secondo il ricorrente, «eccede dalle competenze statutarie della Provincia di Trento». Allo stesso tempo, essa sarebbe anche in contrasto con il primo comma dell'art. 117 Cost.

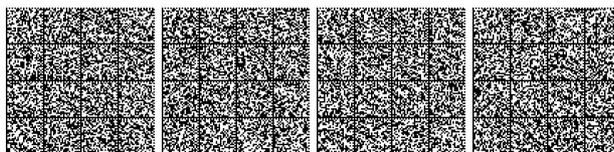
1.3.- Per argomentare in merito all'impugnazione del comma 14 dell'art. 8 e del comma 3 dell'art. 16 della legge prov. Trento n. 9 del 2020 (*recte*: comma 3 dell'art. 1-*bis* 1.8. della legge prov. Trento n. 4 del 1998), l'Avvocatura generale dello Stato ricostruisce l'assetto recentemente conferito alla disciplina statale in materia di derivazioni idroelettriche.

Il comma 1 dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) - innovato dall'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12 - ha trasferito alle Regioni la proprietà delle opere idroelettriche di cui all'art. 25, primo comma, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici). Nel contempo (comma 1-*ter* del citato art. 12), è stata conferita alle Regioni la potestà legislativa in merito alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, fermo il rispetto della disciplina sovranazionale e dei principi fondamentali dell'ordinamento statale, oltreché dello stesso d.lgs. n. 79 del 1999.

In particolare, alla lettera *m*) del citato comma 1-*ter*, è stabilito che la selezione e la valutazione dei progetti presentati con le richieste di concessione siano comprese in un unico procedimento, al fine di garantire il coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate e di assicurare la maggiore possibile trasparenza dell'intera procedura.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disciplina impugnata non risponda alle indicate caratteristiche.

Infatti, il comma 14 dell'art. 8 della legge prov. Trento n. 9 del 2020 affida ad una commissione tecnica la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico, regolando i parametri normativi di apprezzamento, e rimette alla stessa commissione il compito di redigere una graduatoria dei concorrenti che ambiscono alla concessione, cosicché l'aggiudicatario possa poi presentare, entro il termine indicato, la domanda di provvedimento unico (commi 5-*bis* e 5-*ter* dell'art. 1-*bis* 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998). Dal canto proprio, l'art. 16 prevede che la struttura provinciale competente per le risorse idriche distribuisca alle amministrazioni interessate la domanda di provvedimento unico dell'assegnatario, affinché ciascuna di tali amministrazioni provveda ad istruire il procedimento per le parti di propria competenza. Lo stesso comma chiama la medesima struttura a convocare una conferenza dei servizi per il rilascio dei titoli abilitativi.



Dunque, secondo l'Avvocatura generale, la disciplina recata dalla normativa provinciale impugnata non rispetterebbe il principio del procedimento unico invece prescritto dalla norma statale interposta, e contrasterebbe più in generale con l'assetto regolatorio delle grandi derivazioni idroelettriche. Di qui il prospettato "eccesso" rispetto alle competenze attribuite dall'art. 13 dello statuto di autonomia e l'asserito contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., risultando violata la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

1.4.- Infine, l'art. 10 della legge prov. Trento n. 9 del 2020 è censurato per avere inserito nella legge prov. Trento n. 4 del 1998 un nuovo articolo 1-*bis* 1.2, che specifica i requisiti che gli operatori interessati al rilascio della concessione di grande derivazione idroelettrica devono possedere.

In particolare, nelle lettere comprese tra a) e g), nonché nella lettera j) del comma 4 della nuova disposizione, sono elencati i requisiti che l'amministrazione può facoltativamente inserire nel bando, in aggiunta a quelli necessari, indicati nei commi precedenti. È posta la sola condizione generale che tali requisiti "opzionali" siano «pertinenti con l'oggetto della concessione».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la previsione introdurrebbe per tal via criteri selettivi incompatibili con la direttiva 2006/123/CE, in materia di servizi. Sarebbe dubbio, anzitutto, che i requisiti indicati dalla norma impugnata siano "necessari", cioè «giustificati da un motivo imperativo di interesse generale», così come prescritto dall'art. 15, paragrafo 3, lettera b), della stessa direttiva. In ogni caso, non si tratterebbe di condizioni proporzionate e non sostituibili mediante requisiti altrettanto efficaci, ma meno restrittivi rispetto a quelli dello stesso art. 15, paragrafo 3, lettera e) (*recte*: lettera c), ed all'art. 10, paragrafo 2, lettera e) (*recte*: lettera c) della direttiva indicata.

La legge provinciale impugnata avrebbe delineato requisiti onerosi, della cui ragionevole necessità per assicurare al meglio la produzione dell'energia idroelettrica non vi sarebbe dimostrazione. Dunque, sarebbe violato il principio della libertà di stabilimento, tanto per gli operatori stranieri che per quelli del mercato nazionale. Ed il contrasto con la "direttiva servizi" implicherebbe la violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.

2.- Con atto del 1° febbraio 2021, depositato in pari data, si è costituita nel giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo sia dichiarata la inammissibilità o comunque la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- La Provincia autonoma di Trento sviluppa, anzitutto, un argomento che dovrebbe condurre alla dichiarazione di inammissibilità delle prime due questioni, cioè quella concernente l'art. 8, comma 9, della legge prov. Trento n. 9 del 2020 e quella riguardante il comma 14 dello stesso art. 8 e il comma 3 - cui viene aggiunto il comma 4 - dell'art. 1-*bis* 1.8. della legge prov. Trento n. 4 del 1998, come introdotto dall'impugnato art. 16.

Secondo la resistente, lo Stato avrebbe denunciato la violazione dell'art. 117 Cost. senza però indicare le ragioni per le quali la norma costituzionale appena citata dovrebbe prevalere sull'art. 13 dello statuto speciale, la cui prevalenza - prosegue la resistente - sarebbe invece stabilita dalla stessa Costituzione, al primo comma dell'art. 116, che attribuisce (anche) alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol forme e condizioni particolari di autonomia, secondo lo statuto speciale adottato con legge costituzionale.

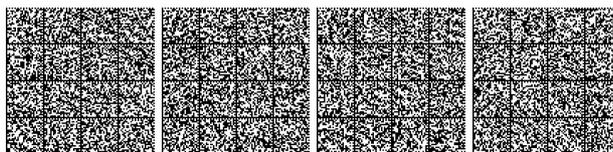
Di conseguenza, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe carente di motivazione in punto di contrasto tra la normativa impugnata ed il parametro evocato (è citata, tra l'altro, la sentenza di questa Corte n. 174 del 2020).

Con specifico riguardo poi alla seconda delle questioni sollevate, la Provincia prospetta un vizio concorrente di omessa motivazione, poiché non sarebbe stato giustificato l'assunto, implicitamente proposto, della appartenenza ai «principi fondamentali dell'ordinamento statale» della prescrizione di un unico procedimento in materia di concessione di grandi derivazioni. Prescrizione posta alla lettera m) del comma 1-*ter* dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, ma non per questo cogente, riguardo alla Provincia resistente, secondo il disposto dell'art. 13 dello statuto, che condiziona la legislazione provinciale nella materia *de qua* al solo rispetto, appunto, dei «principi fondamentali dell'ordinamento statale».

2.2.- La Provincia assume che anche la terza delle questioni sollevate, relativa al disposto dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 9 del 2020, sarebbe inammissibile per difetto di motivazione.

La normativa impugnata, secondo il ricorrente, sarebbe afflitta da «la numerosità, il significativo frazionamento, l'onerosità e il tecnicismo» dei requisiti opzionali previsti per i bandi. E tuttavia il ricorso avrebbe omesso qualunque valutazione specifica su detti requisiti, senza coglierne la funzione di adeguamento ai profili concreti che ogni attività produttiva presenta in fase di progettazione e di sfruttamento delle grandi derivazioni idroelettriche.

2.3.- Quanto al merito delle questioni sollevate, la Provincia autonoma di Trento delinea in primo luogo un quadro delle competenze nella materia delle grandi derivazioni e delle relative evoluzioni.



Ricorda, anzitutto, che l'art. 8, comma primo, lettera *e*) del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione) - come modificata dall'art. 1 del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica) - ha trasferito alle due Province autonome tutti i beni del demanio idrico dello Stato che insistevano nel loro territorio, comprese le opere idrauliche. Con l'art. 11 dello stesso d.lgs. n. 463 del 1999 (che ha inserito l'art. 1-*bis* nel d.P.R. n. 235 del 1977), sono state trasferite alle Regioni le funzioni concernenti il rilascio delle concessioni di grandi derivazioni. Inoltre nel 2006 (dopo la riforma costituzionale attuata mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), alle Province autonome è stata assegnata anche la competenza legislativa in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico (art. 1-*bis*, comma 2, del d.P.R. n. 235 del 1977, come novellato dall'art. 1 del d.lgs. 7 novembre 2006, n. 289, concernente «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico»), e di rilascio delle relative concessioni, compresa la determinazione dei canoni (comma 16 dell'art. 1-*bis*, appena citato).

Se è vero - prosegue la resistente - che con la sentenza n. 28 del 2014 questa Corte aveva comunque ascrivito alla competenza statale radicata dalla lettera *e*) del primo comma dell'art. 117 Cost. la disciplina delle procedure di gara nel settore dell'energia idroelettrica, la situazione sarebbe comunque mutata col nuovo testo dell'art. 13 dello statuto di autonomia (come novellato dal comma 833 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»).

Dunque - anche sul piano del merito - la Provincia autonoma di Trento assume che nel riparto costituzionale riguardo alla materia *de qua* la competenza legislativa sarebbe affidata ad essa Provincia, e non allo Stato.

2.3.1.- Sulle premesse fin qui riassunte, la resistente chiede a questa Corte di dichiarare non fondata, anzitutto, la questione di legittimità costituzionale concernente il comma 9 dell'art. 8 della legge prov. Trento n. 9 del 2020.

La norma imporrebbe una condizione non per la partecipazione alla gara, ma per l'effettiva assegnazione della concessione al vincitore, il quale, quand'anche privo di una sede operativa nel territorio provinciale, ben potrebbe stabilirne una presso lo stabilimento produttivo, o comunque procurarsela con appositi strumenti negoziali, valendosi dell'ampio termine posto a disposizione dalla legge. La stessa giurisprudenza amministrativa avrebbe sanzionato di illegittimità la clausola in questione solo quando prevista quale requisito di partecipazione alla gara. E d'altronde la disponibilità di una sede operativa sarebbe indispensabile per l'osservanza di tutti i doveri connessi alla gestione della derivazione ed all'attività produttiva.

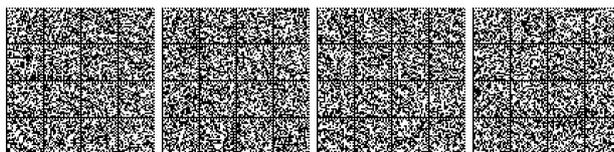
Non vi sarebbe dunque violazione dell'art. 49 TFUE, e neppure sarebbe violato l'art. 14 della più volte citata direttiva 2006/123/CE, che attribuisce carattere discriminatorio alla sola pretesa che il concorrente stabilisca nel territorio la propria sede principale (è citata Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, sentenza 29 luglio 2019, in causa C-209/18, Repubblica d'Austria), mentre non è vietata la prescrizione di istituire sedi operative, che sono anzi obbligatorie in altri settori della legislazione comunitaria (art. 1, paragrafo 5, del regolamento n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del trattato).

Di conseguenza, sarebbe non fondata la questione sollevata in rapporto all'art. 117, primo comma, Cost.

2.3.2.- Analoga conclusione esprime la Provincia autonoma di Trento riguardo alla seconda questione enucleata dal ricorso, con riferimento al comma 14 dell'art. 8 e all'art. 16 della legge prov. Trento n. 9 del 2020.

Dal punto di vista contenutistico, si tratta, per un primo verso, delle norme che prevedono l'esame tecnico dell'offerta e, dopo l'aggiudicazione provvisoria, regolano la procedura utile alla presentazione della domanda di provvedimento unico di aggiudicazione e abilitazione (commi 5-*bis* e 5-*ter* dell'art. 1-*bis* 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998). Per un secondo verso, si tratta delle norme che ripartiscono tra le amministrazioni interessate il compito di istruire la procedura per quanto di rispettiva competenza, prevedendo, infine, la convocazione di una conferenza dei servizi partecipata da tutte le amministrazioni interessate al rilascio dei titoli abilitativi necessari per il provvedimento unico di assegnazione.

Osserva la resistente che la nuova disciplina accede a disposizioni preesistenti, mai impugnate dallo Stato, che già affidavano la valutazione delle offerte ad una commissione tecnica indipendente (comma 5 dell'art. 1-*bis* 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998). D'altro canto, esercitando la competenza legislativa conferita dall'art. 13 dello statuto, la Provincia autonoma ha comunque incorporato, anteponeandola all'avvio della procedura di gara, la valutazione di impatto ambientale concernente la derivazione (art. 1-*bis*, commi 1.1 e seguenti, e comma 2, della citata legge prov. Trento n. 4 del 1998). Anche questa opzione non è stata contestata dallo Stato.



Più in generale, sarebbe non fondata la pretesa che la legislazione provinciale debba conformarsi alla direttiva del procedimento unico, come fissata all'art. 12, comma 1-ter, lettera m), del d.lgs. n. 79 del 1999. Tale direttiva, come già sostenuto sul terreno della dedotta inammissibilità, non potrebbe, secondo la Provincia, considerarsi «principio fondamentale dell'ordinamento statale», come tale condizionante per la legislazione provinciale, ma costituirebbe una mera disposizione di dettaglio.

Un principio fondamentale, semmai, andrebbe delineato nella direzione opposta, laddove si prescrive che la valutazione tecnica nelle procedure di appalto o concessione sia comunque affidata a commissioni formate da esperti della materia (sono citati i commi 1 e 4 dell'art. 77 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici»). Altro principio fondamentale concernerebbe la tutela dell'ambiente (art. 4, comma 1, del citato d.lgs. n. 50 del 2016), assicurata nella massima misura da una procedura preventiva di valutazione d'impatto ambientale, conforme anche al disposto dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/UE.

Oltretutto - aggiunge la Provincia autonoma di Trento - il ricorso propone una interpretazione opinabile della norma elevata a parametro interposto, che potrebbe anche intendersi quale prescrizione di una procedura unica per la sola fase della instaurazione del rapporto concessorio, e non per quella antecedente di selezione delle offerte.

In ogni caso, le amministrazioni diverse e portatrici di competenze proprie sarebbero tutte coinvolte nel processo decisionale, e la struttura tecnica della Provincia avrebbe solo funzioni di coordinamento. La procedura culminerebbe effettivamente in un provvedimento unico della Giunta provinciale, sebbene preparato dall'apporto trasparente e indipendente di ciascuna delle amministrazioni coinvolte.

2.3.3.- La Provincia autonoma di Trento chiede infine sia dichiarata non fondata anche la terza questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente all'art. 10 della legge prov. Trento n. 9 del 2020, e dunque in materia di requisiti opzionali per il bando concernente la concessione di grandi derivazioni.

I requisiti obbligatori sarebbero stati fissati dalla legge provinciale, sottraendoli alla discrezionalità della Giunta provinciale, al fine di garantire che concorrano per la concessione solo soggetti che siano in grado - sul piano operativo, tecnico e finanziario - di gestire in sicurezza gli impianti e di assicurare la continuità delle forniture di energia.

I requisiti "opzionali", che potrebbero essere inseriti anche solo parzialmente nel bando, varrebbero ad affinare i criteri di selezione in rapporto alle concrete caratteristiche della derivazione da gestire, in modo che possano accedere alla procedura anche soggetti che abbiano fatto esperienza solo con impianti di esercizio o di complessità inferiore, ma senza alcun pregiudizio per l'affidabilità dell'operatore, da garantire anche in rapporto alle specifiche caratteristiche orografiche del territorio trentino.

La resistente considera partitamente i requisiti censurati nel ricorso, al fine di dimostrare come ciascuno tra essi sia funzionale all'indicato bilanciamento, e fornisce dati quantitativi e qualitativi concernenti il numero delle derivazioni, delle dighe e degli impianti che la legge provinciale impugnata è chiamata a disciplinare.

Dunque, non sussisterebbe alcuna violazione dei criteri di oggettività, necessità e proporzionalità espressi dalle norme dell'Unione europea in materia, a maggior ragione considerando che, al fianco dei parametri indicati dal ricorrente, dovrebbe tenersi conto di quanto stabilito all'art. 12, paragrafo 3, della stessa direttiva 2006/123/CE: cioè che le procedure di selezione attribuiscono rilievo a motivi imperativi di carattere generale, tra i quali la pubblica sicurezza, che comprende l'incolumità pubblica.

Ne conseguirebbe, al fine, che la disciplina impugnata non contrasta né con il primo comma dell'art. 117 Cost., né con l'art. 13 dello statuto di autonomia speciale.

3.- In data 9 febbraio 2021 è stata depositata, in applicazione degli artt. 4-ter e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, una opinione scritta nell'interesse della Associazione elettricità futura - Unione delle imprese elettriche italiane (d'ora in poi: Elettricità futura), che ha inteso operare come *amicus curiae*. L'opinione è stata ammessa con decreto del Presidente della Corte costituzionale in data 17 febbraio 2022.

Elettricità futura considera fondate le prime due tra le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, poiché le norme impugnate violerebbero, rispettivamente, il primo ed il secondo comma dell'art. 117 Cost. Sarebbe invece priva di fondamento la terza questione, concernente i requisiti "opzionali" per i bandi, poiché le misure adottabili dalla Giunta regionale per la selezione tra gli aspiranti alla concessione sarebbero proporzionate ed adeguate allo scopo di garantire capacità operative, tecniche e finanziarie dei gestori di grandi derivazioni idroelettriche.

Dopo aver tracciato le linee fondamentali di evoluzione del quadro normativo concernente le grandi derivazioni idroelettriche, Elettricità futura assume la pertinenza delle relative disposizioni alla materia «tutela della concorrenza», di esclusiva competenza statale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 38 del 2013, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004). Una tutela da assicurare - si aggiunge - con una disciplina unitaria per tutto il territorio nazionale, che non determini discriminazioni tra gli operatori. I connessi principi generali sarebbero validi anche per le Province autonome, come già riconosciuto da questa stessa Corte (è citata la sentenza n. 64 del 2012).



Dette Province, e le stesse Regioni a statuto speciale, dovrebbero quindi conformarsi ai “criteri-quadro” delineati nell’art. 11-*quater* del d.lgs. n. 79 del 2009, così come tra l’altro avrebbe suggerito l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) con la propria segnalazione AS 1697 del 3 settembre 2020. Oltretutto, le difformità della disciplina delle grandi derivazioni su base territoriale ostacolerebbero le imprese di produzione energetica, dal punto di vista finanziario, organizzativo ed operativo, in danno degli «interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa energetica qual è l’energia idroelettrica» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 1 del 2008, n. 383 e n. 231 del 2005).

4.- In data 9 febbraio 2021 è stata depositata, ancora in applicazione degli artt. 4-*ter* e 23 delle citate Norme integrative, una opinione scritta nell’interesse della Associazione Utilitalia. Anche questa opinione è stata ammessa con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 17 febbraio 2022.

Premesso come a suo avviso sussistano profili di contrasto con la Costituzione delle stesse norme statali interposte, ed in particolare dell’art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, l’amicus curiae sostiene anzitutto la fondatezza della prima tra le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente alla prescritta costituzione di una sede operativa, da parte del concessionario, nell’ambito del territorio provinciale.

La formula normativa non chiarirebbe se la sede in questione possa coincidere con lo stabilimento di produzione o debba essere diversa ed autonoma. Se interpretata in quest’ultimo senso, la legge provinciale contrasterebbe effettivamente con il diritto dell’Unione, ed in particolare con gli artt. 49 e 56 TFUE.

È vero - prosegue Utilitalia - che la libera prestazione dei servizi ed il diritto di stabilimento possono trovare limiti (art. 52 dello stesso TFUE) fondati su «motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica». Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria avrebbe da tempo indicato con chiarezza quattro condizioni per la legittimità di quei limiti: applicazione in modo non discriminatorio, esistenza di motivi imperativi di interesse pubblico, idoneità a raggiungere lo scopo perseguito, non eccedenza rispetto alla stretta necessità per la realizzazione dello scopo medesimo.

Principi analoghi sarebbero stati espressi anche con specifico riferimento alla prescrizione di una sede stabilita nel territorio nazionale, ammissibile solo quando la stessa sia indispensabile per assicurare lo scopo perseguito. E la giurisprudenza avrebbe chiarito che la garanzia si estende indiscriminatamente agli operatori stabiliti in un diverso Stato dell’Unione europea e a quelli nazionali. Secondo Utilitalia, anzi, la Corte EDU avrebbe sancito addirittura la necessaria eliminazione di tutti i requisiti indicati all’art. 14 della cosiddetta direttiva servizi (è citata la sentenza della grande sezione della Corte di giustizia del 16 giugno 2015, in causa C-593/13, Presidente del Consiglio dei ministri e altri).

Dunque, la normativa impugnata, *in parte qua*, sarebbe certamente in contrasto con il primo comma dell’art. 117 Cost.

Dovrebbe poi essere accolta anche la seconda delle questioni sollevate, relativamente alla violazione del principio di procedura unica stabilito dal d.lgs. n. 79 del 1999. Infatti, le norme censurate non assicurerebbero la contestualità di tutte le verifiche demandate alle amministrazioni statali, il che risulterebbe tanto più pregiudizievole per gli interessi generali presidiati da quelle amministrazioni, considerando anche che la legge provinciale (comma 1 dell’art. 1-*bis* 1.4 della legge n. 4 del 1998) attribuisce «prevalenza agli aspetti di carattere economico» della operazione concessoria.

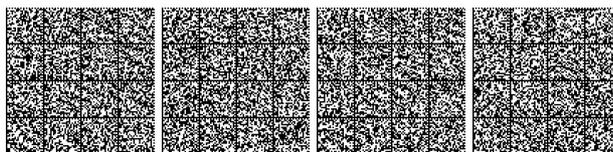
Il ricorso dovrebbe infine essere respinto, sempre a parere di Utilitalia, quanto alla terza questione sollevata, riguardante i requisiti “opzionali” a disposizione per i bandi. Non si tratterebbe di requisiti arbitrari ed eccessivamente restrittivi, essendo anzi indispensabili ad assicurare competenza e capacità operativa delle imprese chiamate a produrre l’energia elettrica, e per qualche verso, addirittura, sarebbero requisiti non sufficientemente rigorosi.

5.- In data 9 febbraio 2021 è stato depositato un atto di intervento (parzialmente) ad adiuvandum ad opera della società Enel Green Power Italia.

6.- In data 1° marzo 2022 è stata depositata una memoria nell’interesse del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di replicare alle richieste ed agli argomenti della Provincia resistente.

6.1.- Sarebbero non fondate, anzitutto, le eccezioni di inammissibilità prospettate per le prime due questioni. In coerenza con la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, il ricorso avrebbe prospettato con chiarezza una violazione concorrente dell’art. 13 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, di talché sarebbe priva di giustificazione l’accusa di non aver dato «conto della ragione per la quale non troverebbe applicazione l’articolo 13 dello Statuto di autonomia». Inoltre, con riguardo alla prima questione, sarebbe palese l’evocazione dell’art. 49 TFUE come parametro sovranazionale rilevante per il riferimento d’apertura allo stesso art. 13 dello Statuto. Analogamente, vi sarebbe stata puntuale indicazione della norma statale espressiva di un principio fondamentale dell’ordinamento interno (l’art. 12, comma 1-*ter*, lettera m, del d.lgs. n. 79 del 1999).

Le pretese ragioni di inammissibilità della terza questione, poi, sarebbero state espresse con argomenti (oltre che generici) in realtà attinenti al merito, così che anche esse sarebbero non fondate.



6.2.- Quanto appunto al merito delle questioni, ed in particolare della prima, sostiene l'Avvocatura generale che la Provincia non avrebbe avuto competenza ad introdurre per legge una "condizione sospensiva" per l'assegnazione della concessione o per l'esecuzione del contratto, non rientrando una clausola del genere nelle previsioni che regolano, appunto, le competenze provinciali in materia grandi derivazioni idroelettriche. La normativa impugnata confliggebbe, poi, con le indicazioni provenienti dalla AGCM, che nella deliberazione del 3 settembre 2020 avrebbe sollecitato i legislatori regionali e provinciali a non introdurre clausole onerose non necessarie o sproporzionate per l'accesso alle concessioni di grandi derivazioni.

La Provincia autonoma di Trento, sempre secondo il parere del ricorrente, non avrebbe dimostrato la indispensabilità della sede operativa locale per il concessionario (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 83 del 2018), dal che dovrebbe dedursi la violazione del «divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea)» (sentenza n. 207 del 2001).

Sarebbe eccessivamente riduttiva, per altro verso, l'interpretazione proposta circa l'art. 14 della direttiva n. 2006/123/CE, che non contempla la sola imposizione dello spostamento della sede principale dell'impresa nel territorio di interesse, ma vieterebbe più largamente anche restrizioni meno pregnanti della libertà di stabilimento, attuate mediante condizionamenti della libertà di organizzazione dell'operatore interessato.

6.3.- Riguardo alla seconda questione, lo Stato nega che sia incompleta la censura mossa in punto di adozione del procedimento unico, posto che la violazione è ipotizzata proprio con riguardo alle competenze valutative attribuite alla commissione provinciale mediante il comma 14 dell'art. 8 della legge prov. Trento n. 9 del 2020. In esito alla valutazione tecnica espressa dalla commissione, non residuerebbero infatti margini di apprezzamento nel successivo procedimento unico, il quale, invece, dovrebbe consentire «la contestuale acquisizione dei pareri di tutte le Amministrazioni coinvolte, in cambio della immediata acquisizione di tutti gli atti di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione, che altrimenti dovrebbero scontare le lungaggini di procedimenti autonomi e separati».

Sarebbe per altro verso inaccettabile la tesi provinciale che nega la qualità di principio fondamentale alla norma statale di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999: una qualità che secondo il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe invece evidente, trattandosi tra l'altro di garantire il vaglio del progetto mediante il contributo contestuale di soggetti portatori di interessi affidati completamente allo Stato (ambiente) e non potendosi quindi definire norma di dettaglio la prescrizione del procedimento unico.

Neppure potrebbe accogliersi il rilievo che il procedimento unico sarebbe prescritto per la valutazione del progetto presentato dall'assegnatario, e non per la selezione delle richieste di assegnazione: una ricostruzione illogica ed incoerente col dato testuale, che invece comprenderebbe l'attività selettiva in questione.

Infine, viene ribadita la tesi della illegittimità dello «art. 16 comma 3» della legge prov. Trento n. 9 del 2020, in quanto la struttura provinciale competente, nel promuovere la conferenza di servizi tra tutte le amministrazioni interessate, interverrebbe in un momento successivo all'aggiudicazione provvisoria della concessione.

6.4.- Con riferimento alla terza questione di legittimità costituzionale, riguardante l'art. 10 della legge prov. Trento n. 9 del 2020, lo Stato ribadisce che i requisiti previsti dalla norma costituirebbero «nel loro complesso» una barriera all'accesso di nuovi operatori economici nel mercato delle concessioni di grandi derivazioni, non necessaria e non proporzionata, come anche la AGCM avrebbe ritenuto nella già citata deliberazione del 3 settembre 2020. L'Avvocatura generale sviluppa, a questo proposito, con riguardo alla gran parte dei requisiti "opzionali", considerazioni tecniche, anche dettagliate, che dovrebbero appunto dimostrare la finalità esclusivamente ostruzionistica della previsione censurata.

7.- Nella stessa data del 1° marzo 2022 è stata depositata memoria anche nell'interesse della resistente Provincia autonoma di Trento, che ha insistito per una dichiarazione di inammissibilità e comunque di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

7.1.- Ribadite le proprie tesi sulle carenze di motivazione del ricorso, la resistente nega nuovamente che la norma in tema di "sede operativa" determini una discriminazione in danno degli operatori non stabiliti in Italia o nel territorio provinciale. È citata, per argomentare a contrario, la sentenza di questa Corte n. 98 del 2020, che ha rilevato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che - ben diversamente da quella qui impugnata - istituiva appunto una riserva di partecipazione alle gare in favore di operatori locali.

Nella stessa logica, la Provincia richiama la sentenza di questa Corte n. 28 del 2013, concernente una norma regionale che aveva stabilito, per il caso di parità nei punteggi, la prevalenza di operatori radicati nel territorio di competenza. Anche questo vizio non sarebbe proprio della normativa qui censurata, poiché la richiesta di una sede operativa non influisce in alcun modo sulla graduatoria degli aspiranti concessionari.



Non conferente sarebbe, infine, il riferimento della controparte alla sentenza di questa Corte n. 83 del 2018, con cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione che aveva discriminato, nell'accesso a garanzie assicurative per i crediti vantati da imprese esterne, gli operatori privi di una «sede operativa» nella regione interessata.

In realtà il concessionario designato assumerebbe, nei confronti dell'amministrazione provinciale concedente e della comunità di riferimento, un impegno gravido di vincoli tecnici e cautele, proporzionato alla rilevanza sociale ed economica dell'attività oggetto di concessione, per l'adempimento del quale non sarebbe ragionevole, da parte dell'amministrazione pubblica, ritenere sufficiente la sola garanzia di corretta esecuzione.

Infine, la normativa di matrice europea non vieterebbe, in generale, agli Stati membri di richiedere agli operatori economici che esercitano la libertà di prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, riconosciuta dall'art. 56 TFUE, il requisito del possesso di uno stabilimento in sede locale, limitandosi piuttosto a precludere la condizione dell'insediamento della sede principale dell'impresa nel territorio interessato dalla concessione o dal contratto. Addirittura, l'art. 1, paragrafo 5, del regolamento n. 651/2014/UE prevede che l'autorità che concede un aiuto di Stato possa richiedere che l'impresa beneficiaria abbia almeno un'unità operativa sul territorio al momento della liquidazione o pagamento dell'aiuto. La materia qui in discussione - secondo la Provincia resistente - sarebbe affine.

7.2.- Si definisce nuovamente inammissibile per mancata evocazione del parametro statutario, e comunque non fondata, anche la seconda delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

In ragione dell'art. 13 dello statuto regionale di autonomia, la Provincia autonoma di Trento incontrerebbe nella legislazione in materia di grandi derivazioni il solo limite del «rispetto [...] dei principi fondamentali dell'ordinamento statale»: non dunque di norme di dettaglio, quale sarebbe quella indicata dal ricorrente quale parametro interposto.

Funzione della norma statale sarebbe in effetti solo quella di stabilire un criterio direttivo per le Regioni a statuto ordinario, in una materia ritenuta di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tanto questo è vero - osserva la Provincia resistente - che lo stesso art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 contiene una previsione espressa di richiamo all'osservanza delle disposizioni in esso contenute, non essendosi evidentemente ritenuto sufficiente il riferimento generale alla necessaria conformità delle norme regionali ai principi fondamentali dell'ordinamento statale.

D'altronde - prosegue la resistente - un principio fondamentale nell'ambito della legislazione statale di riferimento consisterebbe, semmai, nella garanzia di trasparenza e imparzialità della selezione affidata ad esperti tecnici, che non devono e non possono partecipare a fasi diverse dello stesso procedimento (art. 77, commi 1 e 4, d.lgs. n. 50 del 2016).

Non sarebbe poi vero che la norma statale asseritamente violata prescrive la «unicità onnicomprensiva del procedimento di assegnazione della concessione». Infatti, la lettera m) della previsione riguarda l'apprezzamento «dei progetti presentati in esito alle procedure di assegnazione», e dunque potrebbe essere letta nel senso che il procedimento unico debba avviarsi «dopo l'avvenuto svolgimento della procedura selettiva di assegnazione della concessione, di modo che la selezione delle proposte progettuali sembrerebbe concernere i progetti presentati dall'operatore selezionato in via provvisoria».

La Provincia ribadisce come l'art. 1-bis 1, comma 5, della legge prov. Trento n. 4 del 1998 già prevedesse una competenza della commissione tecnica ai fini della valutazione delle offerte presentate dai concorrenti.

Si aggiunge poi che, quand'anche l'interpretazione corretta fosse quella proposta dallo Stato, la normativa provinciale assicurerebbe l'osservanza sostanziale del principio, poiché tutte le amministrazioni centrali coinvolte sarebbero comunque chiamate ad intervenire «prima dell'aggiudicazione definitiva» (art. 1-bis 1, comma 6, della legge prov. Trento n. 4 del 1998).

7.3.- Riguardo alla terza questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Provincia autonoma di Trento segnala che nelle more del giudizio in via principale la norma impugnata avrebbe subito una significativa modifica, attuata mediante l'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 aprile 2021, n. 6, recante «Misure di semplificazione e razionalizzazione in materia di territorio, ambiente e contratti pubblici: modificazioni della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976, della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse), della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, dell'articolo 40 (Catasto dei fabbricati e nuova anagrafe immobiliare integrata catasto-libro fondiario) della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, della legge provinciale 7 gennaio 1991, n. 1 (Eliminazione delle barriere architettoniche in provincia di Trento), nonché della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2, e della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, in materia di contratti pubblici», non impugnata da parte del Governo.



Premesso che, nella versione antecedente alla novella appena indicata, la disposizione di cui all'art. 1-bis 1.2 della legge prov. Trento n. 4 del 1998 non avrebbe avuto alcuna applicazione, la Provincia resistente chiede che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere, posto che nei giudizi in via di azione lo *ius superveniens* comporta appunto, in difetto di applicazioni intermedie della normativa impugnata, che non vi sia ragione di ulteriore contenzioso.

Ove la questione fosse ugualmente esaminata, si ribadisce dalla resistente la richiesta di dichiararla inammissibile, per l'asserita genericità dei rilievi concernenti i vari requisiti descritti nella normativa censurata, dei quali non sarebbero argomentati il carattere inutilmente gravoso o il difetto di proporzionalità. Né il vizio potrebbe considerarsi superato da spiegazioni integrative del ricorso, attuate mediante memorie di udienza, poiché la giurisprudenza costituzionale avrebbe escluso la rilevanza di integrazioni siffatte.

Nel merito, la Provincia autonoma di Trento ribadisce, non senza dettagli tecnici, che i requisiti opzionali previsti dalla legge devono essere adottati, congiuntamente o parzialmente, secondo le caratteristiche del singolo rapporto concessorio, e mirano a presidiare l'interesse generale al sicuro, efficiente e continuo funzionamento del servizio di produzione di energia idroelettrica.

8.- Infine, va dato atto che, sempre nella data del 1° marzo 2022, è stata depositata una memoria anche nell'interesse di Enel Green Power Italia.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 24 dicembre 2020 (reg. ric. n. 104 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003».

Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 8, comma 9, della legge provinciale citata - che ha sostituito l'art. 1-bis 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 marzo 1998, n. 4, recante «Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse» (titolo così modificato dall'art. 1 della stessa legge prov. Trento n. 9 del 2020) - nella parte in cui dispone (in particolare al novellato comma 2, lettera s, dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998) che il bando per la concessione di una grande derivazione idroelettrica prescriva che il concessionario, entro 180 giorni dalla aggiudicazione, «si doti di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara».

Sarebbe in tal modo violato l'art. 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui all'art. unico del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14, paragrafo unico, numero 3), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

In secondo luogo, sono impugnati l'art. 8, comma 14, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 9 del 2020, che introduce i commi 5-bis e 5-ter dopo il comma 5 dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, e l'art. 16, comma 3, (*recte*: art. 16) della stessa legge prov. Trento n. 9 del 2020, che introduce l'art. 1-bis 1.8, comma 3, dopo l'art. 1-bis 1.7 della legge prov. Trento n. 4 del 1998. In base al tenore del ricorso, l'impugnazione deve tuttavia intendersi estesa anche al successivo comma 4 dell'art. 1-bis 1.8.

Il ricorrente si duole, in particolare, della previsione per cui, in applicazione di tali disposizioni, le offerte degli aspiranti alla concessione di grande derivazione idroelettrica sono valutate dal punto di vista tecnico ed economico da una commissione tecnica, e dopo l'aggiudicazione provvisoria, verificata l'assenza di motivi di esclusione ed il possesso dei requisiti richiesti, l'operatore è invitato dalla struttura provinciale competente per le risorse idriche a presentare una domanda di provvedimento unico (commi 5-bis e 5-ter del novellato art. 1-bis 1). La censura si estende alla previsione per cui la menzionata struttura provinciale trasmette tale domanda alle amministrazioni interessate, che compiono l'istruttoria per i profili di rispettiva competenza secondo quanto previsto dalla normativa di settore (comma 3 del nuovo art. 1-bis 1.8 della legge prov. Trento n. 4 del 1998).



In tal modo, sarebbe nuovamente violato l'art. 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e vi sarebbe lesione anche dell'art. 117, comma secondo, lettera *e*), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva statale la disciplina in tema di «tutela della concorrenza». Soprattutto, la procedura delineata dalle disposizioni provinciali impugnate sarebbe in contrasto con l'art. 12, comma 1-*ter*, lettera *m*), del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) - come modificato dall'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12 - ove è prescritto che la selezione e la valutazione dei progetti presentati con le richieste di concessione siano comprese in un unico procedimento: ciò che invece non accadrebbe secondo le disposizioni impugnate.

In terzo ed ultimo luogo, il ricorrente impugna l'art. 10 della legge prov. Trento n. 9 del 2020, che introduce un nuovo art. 1-*bis* 1.2 nella legge prov. Trento n. 4 del 1998, ove si dispone che nei bandi per la concessione di grandi derivazioni idroelettriche possono essere inseriti una serie di requisiti “opzionali”, indicati nelle lettere da *a*) a *g*) e nella lettera *j*) del comma 4 dello stesso art. 1-*bis* 1.2.

Così facendo, la disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 15, paragrafo 3, lettera *e*) (*recte*: lettera *c*), e 10, paragrafo 2, lettera *e*) (*recte*: lettera *c*), della direttiva 2006/123/CE, da cui discenderebbe il divieto di imporre, a carico degli operatori, requisiti sproporzionati ed inutilmente onerosi di partecipazione alle procedure per il conferimento delle concessioni. Secondo il ricorrente, il difetto di proporzionalità emergerebbe alla luce di «la numerosità, il significativo frazionamento, l'onerosità e il tecnicismo» dei requisiti.

2.- Preliminarmente, deve essere richiamata la dichiarazione d'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla società Enel Green Power Italia, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta all'udienza pubblica del 22 marzo 2022, allegata alla presente sentenza.

3.- Venendo all'esame delle questioni, la Provincia autonoma di Trento ha sostenuto in via preliminare l'inammissibilità della prima questione, relativa alla previsione contenuta nell'art. 8, comma 9, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, per cui il bando per la concessione di una grande derivazione idroelettrica deve prescrivere che il concessionario, entro 180 giorni dalla aggiudicazione, si doti di una sede operativa nel territorio provinciale.

L'impugnativa statale avrebbe infatti attribuito prevalenza al disposto dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), Cost., senza però illustrare le ragioni per cui tali parametri costituzionali dovrebbero vanificare il chiaro disposto dell'art. 13 dello statuto di autonomia speciale, che attribuisce alla Provincia competenza legislativa primaria quanto alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua. Nel ricorso, anzi, la disposizione statutaria risulterebbe solo genericamente evocata.

Ricorrerebbero dunque le condizioni per una dichiarazione di inammissibilità, poiché la giurisprudenza costituzionale, specie quando si tratta di giudizi in via principale, richiede che il ricorso contenga una chiara indicazione dei parametri asseritamente violati e delle ragioni del denunciato conflitto tra essi e le disposizioni impugnate.

L'eccezione non è fondata.

È pur vero che il parametro statutario, contemplato nella delibera del Consiglio dei ministri che ha originato l'impugnazione, è citato, per tutte e tre le questioni promosse, solo nell'epigrafe dell'atto di impugnazione e nelle sue conclusioni. Tuttavia, in più punti del ricorso, si afferma che la normativa impugnata «eccede dalle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Trento dallo Statuto speciale di autonomia».

È altresì vero che il ricorso non approfondisce il rapporto tra lo stesso art. 13 dello statuto speciale e gli evocati parametri “interni” alla Costituzione. Pure, il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente emerge con sufficiente nettezza. Posto che il diritto europeo prevede limiti alla normazione in materie concernenti la concorrenza, e che questi limiti si affiancano a quelli direttamente ricavabili dalla Costituzione, ad entrambi questi limiti farebbe riferimento il primo periodo del comma 1 dell'art. 13 dello statuto di autonomia («[n]el rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale, le province disciplinano con legge provinciale [...]»). Non essendo la Provincia autonoma autorizzata a superare tutti tali limiti - questa la conclusione - essa avrebbe dovuto attenersi al disposto del primo e del secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost.

Ciò risulta sufficiente per consentire a questa Corte di svolgere lo scrutinio di merito.

3.1.- Nel merito, la questione non è fondata.

Secondo l'Avvocatura generale, la pretesa che, oltre all'infrastruttura necessaria per lo sfruttamento della concessione, gli operatori non stabiliti in Italia (e, per estensione, gli operatori italiani non stabiliti in Trentino) debbano essere muniti di una “sede operativa” nel territorio provinciale, contrasterebbe con l'art. 49 TFUE, discriminando di fatto tali operatori.



Il riferimento del ricorrente è al secondo periodo del primo paragrafo della disposizione appena citata, secondo cui il divieto di porre restrizioni alla libertà di stabilimento si «estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro sul territorio di un altro Stato membro».

Per le stesse ragioni, la norma impugnata violerebbe il disposto dell'art. 14, paragrafo unico, numero 3), della direttiva 2006/123/CE, che fa divieto agli Stati membri di apprestare «restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale». Secondo il ricorrente, la previsione impugnata comprimerebbe proprio la libertà degli operatori economici di «scegliere tra essere stabilit[i] a titolo principale o secondario».

Come visto, a causa di queste violazioni del diritto dell'Unione, la norma impugnata risulterebbe inoltre eccedente rispetto alle competenze statutarie della Provincia autonoma di Trento.

In realtà, la previsione per cui entro 180 giorni dall'aggiudicazione il concessionario deve dotarsi di una sede operativa nel territorio provinciale non è una condizione imposta per la partecipazione alla gara (nel senso dell'illegittimità costituzionale di discipline che, invece, prevedono limitazioni di accesso alla procedura in base alla sede dell'impresa questa Corte si è pronunciata, di recente, con la sentenza n. 98 del 2020), e non si presenta nemmeno come fattore di attribuzione di punteggi aggiuntivi per la formazione della graduatoria (ciò che avrebbe reso, a sua volta, costituzionalmente illegittima la previsione: sentenza n. 28 del 2013), né quale requisito per l'accesso a condizioni di favore per la prestazione delle garanzie necessarie in vista della gara medesima (in proposito, sentenza n. 83 del 2018).

La richiesta di dotarsi di una sede operativa non riguarda tutti gli aspiranti alla concessione, ma è riferita unicamente all'aggiudicatario della concessione. Essa non può quindi esercitare, almeno non in via diretta, in capo agli aspiranti concessionari, un effetto di dissuasione, conseguente a valutazioni negative quanto al rapporto tra costi da sostenere per partecipare alla gara e probabilità di conseguire l'utilità attesa.

Da questo punto di vista, la disciplina impugnata appare coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Quest'ultima distingue con chiarezza tra previsioni che impongono all'operatore di disporre di una sede o di un altro stabilimento sul territorio dello Stato, ancor prima che gli sia affidata la concessione - pretesa che dà vita ad una disciplina dissuasiva, incompatibile con la libertà di stabilimento - e previsioni di «un requisito di stabilimento [...] quando si applichi dopo la concessione dell'autorizzazione d'esercizio e prima che l'imprenditore avvii l'esercizio» dell'attività cui si riferisce il provvedimento concessorio (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 22 dicembre 2010, in causa C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH; nello stesso senso, seconda sezione, sentenza 27 febbraio 2019, in causa C-563/17, Associação Peço a Palavra ed altri).

Più in generale, questa stessa giurisprudenza considera legittimo richiedere che l'operatore possieda requisiti che indichino (o favoriscano) la sussistenza di una qualche sua relazione con il territorio, a condizione che essi siano proporzionati e necessari per il conseguimento dello scopo perseguito mediante l'organizzazione della gara, così da perdere ogni ingiustificato carattere di mera discriminazione e di compressione della libertà di stabilimento (in questo senso, la già citata sentenza della CGUE, Associação Peço a Palavra).

Come si è visto, la norma provinciale impugnata impone l'istituzione di una sede operativa non all'imprenditore che voglia partecipare alla gara per la concessione, ma solo a quello che, avendo conseguito il risultato, può affrontare il compito con la ragionevole aspettativa di conseguire le utilità in vista delle quali ha stabilito di concorrere alla gara stessa.

Una "sede operativa" consiste, inoltre, in un luogo ove installare le sole risorse umane e materiali necessarie per l'assolvimento in sicurezza dei compiti di gestione della derivazione e dell'impianto idroelettrico. Non deve trattarsi della sede principale e neppure di una filiale o di uno stabilimento, inteso come unità produttiva autosufficiente.

La formula testuale utilizzata, inoltre, non prescrive affatto che la sede in questione debba essere autonoma e creata *ex novo* e, in particolare, non impedisce che essa coincida con lo stabilimento di produzione.

D'altra parte, riesce difficile immaginare che un operatore, il quale assuma la responsabilità della gestione di una grande derivazione e di un impianto di produzione dell'energia elettrica - cioè di strutture tendenzialmente imponenti, già necessariamente dotate di locali tecnici - possa provvedere al compito, in modo compatibile con la sicurezza pubblica e con gli obiettivi propri della produzione energetica, senza disporre in loco di attrezzature e di tecnici adeguati. Senza dimenticare che la disciplina censurata non impone al concessionario specifiche forme per l'approntamento della sede e per la sua gestione.

In definitiva, la richiesta all'operatore di approntare una sede "operativa" in prossimità con l'impianto da gestire, o anche in coincidenza con esso, è misura necessaria per la tutela di evidenti esigenze di sicurezza pubblica, idonea a raggiungere il fine perseguito, e, infine, proporzionata, tanto in termini di bilanciamento tra vantaggi e costi per l'imprenditore, quanto in riferimento al rapporto tra obiettivi assicurati e possibili effetti sulla concorrenza.



4.- La Provincia autonoma di Trento eccepisce preliminarmente l'inammissibilità anche della seconda questione promossa con il ricorso statale, relativa alle disposizioni provinciali - in specie: gli artt. 8, comma 14, e 16 della legge prov. Trento n. 9 del 2020 - che non assicurerebbero, nella procedura di assegnazione delle concessioni in esame, il rispetto del principio del procedimento unico, asseritamente prescritto, secondo il ricorrente, dall'art. 12, comma 1-ter, lettera m), del d.lgs. n. 79 del 1999, come modificato dall'art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018, come convertito.

Gli argomenti a sostegno di questa seconda eccezione sono gli stessi posti a base della prima, sicché, per le medesime ragioni prima indicate (punto 2), anch'essa deve essere rigettata.

Ben vero che il ricorrente, anche in riferimento a tale seconda questione, non approfondisce il rapporto tra l'art. 13 dello statuto speciale e gli altri parametri costituzionali indicati: ma, come subito si dirà, appartiene allo scrutinio di merito stabilire se il principio del procedimento unico, asseritamente ricavabile dal citato art. 12, comma 1-ter, lettera m), del d.lgs. n. 79 del 1999, e invocato dal ricorrente quale norma interposta, appartenga ai «principi fondamentali dell'ordinamento statale», di cui lo stesso art. 13 dello statuto speciale impone il rispetto alla legislazione provinciale.

5.- Nel merito, la questione è fondata.

Le ragioni della dichiarazione di illegittimità costituzionale emergono da uno scrutinio da articolarsi secondo cinque distinti passaggi.

È necessario, in primo luogo, richiamare sinteticamente la disciplina normativa precedente alla riforma dell'art. 13 dello statuto speciale di autonomia e l'assetto delle rispettive competenze legislative, provinciali e statali, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico.

In secondo luogo, va chiarita la portata dell'art. 13 dello statuto speciale di autonomia così come risultante dalle rilevanti modifiche introdotte nel 2017. Infatti, all'esito della procedura semplificata e negoziata dettata all'art. 104 dello statuto stesso, il comma 833 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), ha modificato la disposizione statutaria in parola, attribuendo alle Province autonome una peculiare competenza legislativa in materia di concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Tale competenza risulta ora assoggettata ad una serie di limiti che, dal punto di vista testuale, non coincidono del tutto con quelli indicati nelle altre norme dello statuto che delineano, elencandone gli ambiti di intervento, la potestà legislativa primaria della Regione e delle Province (artt. 4 e 8).

In terzo luogo, va illustrato il contenuto del più volte ricordato art. 12 comma, 1-ter, lettera m), del d.lgs. n. 79 del 1999, verificando se tale disposizione prescriva un riconoscibile principio procedimentale, riferibile alla selezione, da un lato, e alla valutazione, dall'altro, dei progetti presentati nell'ambito della gara per l'assegnazione delle concessioni in esame: si tratta, in particolare, di stabilire se la norma statale evocata a parametro interposto prescriva che tutte le amministrazioni interessate debbano essere coinvolte, non solo nella valutazione dell'unico progetto pre-selezionato, ma anche nella precedente fase di selezione tra tutti i partecipanti alla gara.

In quarto luogo, va verificato se, una volta identificato, tale principio costituisca limite alla competenza legislativa provinciale sulle modalità e sulle procedure di assegnazione di concessioni per grandi derivazioni idroelettriche, alla luce della formula utilizzata dal nuovo testo dell'art. 13 dello statuto.

Infine, si tratta di accertare se, e in che termini, la disciplina provinciale impugnata si conformi o si allontani dalla procedura delineata dalla normativa statale e dal principio da questa ricavabile.

6.- L'art. 9 dello statuto, annoverando, al punto 9), la «utilizzazione delle acque pubbliche» tra le materie assegnate alla potestà legislativa concorrente delle Province, esclude espressamente, con formula tuttora vigente, «le grandi derivazioni a scopo idroelettrico». Allo stesso tempo, gli artt. 12 e 13 (quest'ultimo nella versione originaria) dello statuto dettavano per questa materia una peculiare disciplina, in cui alle Province era riservato, da un lato, un ruolo di partecipazione alle decisioni assunte in sede statale (art. 12, nel testo tutt'ora vigente), dall'altro, in particolare, la competenza a stabilire con legge i criteri per la determinazione del prezzo dell'energia e per le tariffe d'utenza (art. 13, nella versione vigente al momento della novella di cui al comma 833 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017).

Nel corso del tempo, tuttavia, il quadro normativo delle competenze provinciali in materia è mutato. Limitandosi a ripercorrere le tappe fondamentali di tale evoluzione, e per quanto qui soprattutto rileva, la riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha introdotto la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in tal modo attribuendo alle Regioni a statuto ordinario una competenza di cui le Province autonome, all'epoca, non disponevano. Tale competenza concorrente, tuttavia, doveva intendersi estesa anche alle citate autonomie speciali, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenze n. 64 del 2014 e n. 383 del 2005).



In seguito, l'art. 1 del d.lgs. n. 289 del 2006 è intervenuto sull'art. 1-*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia). In particolare, il novellato comma 2 dello stesso art. 1-*bis* aveva stabilito che le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico fossero disciplinate con legge provinciale «nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato». Il successivo comma 16, inoltre, sostanzialmente “duplicando” la previsione del precedente comma 2 e calibrandola sui provvedimenti concessori e sui relativi canoni demaniali, aveva stabilito (e tuttora stabilisce) che «[1] e concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e degli obblighi comunitari».

In tale complessivo contesto, questa Corte ha affermato che spettava, dunque, «allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro [...] alle Province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative» (sentenza n. 28 del 2014).

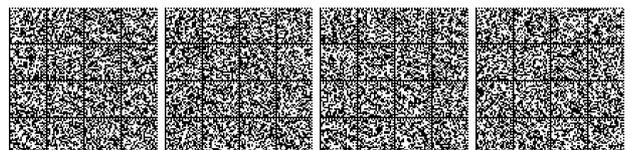
Come si è anticipato, la materia è stata oggetto, nel 2017, di un singolare intervento riformatore, volto a modificare incisivamente il testo dell'art. 13 dello statuto. Il già richiamato art. 1, comma 833, della legge n. 205 del 2017 ha infatti innovato la disposizione statutaria, estendendo la competenza legislativa provinciale alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, e precisando che tale competenza deve essere esercitata «[n]el rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale». Contestualmente, il successivo comma 834 della legge n. 205 del 2017 ha abrogato il (solo) comma 2 dell'art. 1-*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977.

Le parti del giudizio sembrano entrambe convenire nel ritenere che quella disegnata dal nuovo testo dell'art. 13 dello statuto non sia una competenza legislativa concorrente. Lo stesso ricorrente ammette, anzi, trattarsi di «competenza legislativa primaria», da esercitarsi tuttavia, precisa, nei limiti dettati dalla stessa disposizione statutaria, dalle norme attuative dello statuto e dalle norme statali riconducibili, per l'appunto, ai principi fondamentali dell'ordinamento statale. Per parte sua, la resistente ragiona di uno «specifico ambito di competenza legislativa», delineata tramite ricorso ad una espressione che si differenzia da quelle utilizzate, tanto dall'art. 4, quanto dall'art. 5 dello statuto per definire, rispettivamente, i vincoli alla autonomia legislativa primaria e secondaria.

In effetti, la formulazione dell'attuale testo dell'art. 13, come detto, è parzialmente diversa da quella utilizzata nell'art. 4 del medesimo statuto, il quale, nel conferire alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol la «potestà di emanare norme legislative» in determinate materie, stabilisce che tale potestà debba esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Il successivo art. 8 conferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative entro gli stessi limiti indicati nell'art. 4, con riferimento ad un elenco di materie in cui, come si è sottolineato, non compare quella delle «modalità e procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico», distintamente disciplinata all'art. 13.

È evidente che la formulazione utilizzata da quest'ultimo articolo non equivale a quella utilizzata nell'art. 4 dello statuto: in particolare, mentre quest'ultimo si riferisce ai «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e alle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», l'art. 13 menziona espressamente i «principi fondamentali dell'ordinamento statale». Quest'ultima espressione non solo non equivale all'ulteriore e ben nota formula riferita ai “principi fondamentali” di una specifica materia, ma non può averne il significato. Nella specie, dunque, non si è al cospetto di una competenza legislativa concorrente di cui all'art. 5 dello statuto, senza contare che l'art. 9, numero 9), dello statuto, relativo alle materie di competenza concorrente, continua oggi ad escludere che le Province possano legiferare sulle grandi derivazioni a scopo idroelettrico utilizzando questo genere di competenza. Attualmente, la precisazione va interpretata in armonia con il nuovo art. 13, dovendosi cioè intendere che la Provincia, che sulle concessioni per grandi derivazioni non legifera in regime di competenza concorrente, può invece intervenire tramite la competenza particolare di cui all'art. 13.

In ogni caso, attribuire all'espressione in esame, rispetto a quella utilizzata dagli artt. 4 e 8 dello statuto, una decisiva funzione distintiva, avrebbe una conseguenza sistematica di notevole momento: significherebbe, cioè, conferire alle Province, nella materia delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua, una autonomia più accentuata rispetto a quella di cui esse godono in ogni altra materia assegnata loro in competenza primaria.



Proprio ragioni di ordine sistematico e, come si dirà, anche testuale, non consentono tuttavia di pervenire a simili conclusioni.

Come si è detto, l'art. 8 dello statuto stabilisce espressamente che «i limiti indicati dall'art. 4» valgono anche per le Province autonome, in relazione all'ampio elenco di materie attribuite alla competenza legislativa primaria. Ben vero che l'art. 13 disciplina distintamente, rispetto all'elenco contenuto nell'art. 8, la materia delle grandi derivazioni, ma il dato non appare affatto decisivo.

Come si è visto, già prima della ricordata revisione statutaria, la materia era distintamente collocata nell'art. 13, con una disciplina di minore ampiezza, relativa alla individuazione di servizi ed utenti destinatari della fornitura e ai criteri per la determinazione del prezzo e delle tariffe. Inoltre, nel 2017, in occasione della riforma del testo dello statuto relativamente alla materia delle grandi derivazioni, un intervento mirato sull'art. 13 è risultato necessitato in virtù della stessa procedura prescelta per la revisione statutaria, cioè la procedura semplificata e negoziata di cui all'art. 104, ai cui sensi «[f]ermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province».

In ogni caso, quel che soprattutto conta, allo stato attuale, è che la collocazione separata non potrebbe di per sé valere a sottrarre la legislazione in materia di grandi derivazioni dal rispetto dei limiti validi per la disciplina di tutte le altre materie. Né, in disparte questo aspetto formale, si scorgono giustificazioni sostanziali a sostegno di un differente trattamento da conferire, in ipotesi, alla materia delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua, rispetto a tutte le altre materie attribuite alla Provincia in competenza legislativa primaria.

Del resto, conducendo all'estremo il significato distintivo della formula utilizzata per l'art. 13, si giungerebbe al paradosso per cui, nella materia in esame, si dovrebbe ritenere esonerata la Provincia dal rispetto della stessa Costituzione - che l'art. 13 non menziona, a differenza dell'art. 4 - o delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica - ugualmente non menzionate in termini formali e purtuttavia rilevanti anche in tal caso, come si dirà.

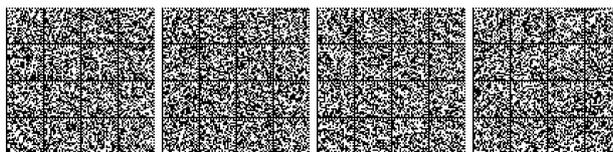
In definitiva, l'art. 13 dello statuto non autorizza in alcun modo le Province autonome a superare i limiti fissati dall'art. 4 del medesimo statuto per l'esercizio di una competenza legislativa primaria.

7.- Dettando norme per l'attuazione della direttiva 96/92/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, il d.lgs. n. 79 del 1999 prevede che le Regioni disciplinino con legge le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Il comma 1-ter, lettera m), dell'art. 12, in particolare, prescrive che la legislazione regionale regoli «le modalità di valutazione, da parte dell'amministrazione competente, dei progetti presentati in esito alle procedure di assegnazione, che avviene nell'ambito di un procedimento unico ai fini della selezione delle proposte progettuali presentate, che tiene luogo della verifica o valutazione di impatto ambientale, della valutazione di incidenza nei confronti dei siti di importanza comunitaria interessati e dell'autorizzazione paesaggistica, nonché di ogni altro atto di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione, comunque denominato, previsto dalla normativa statale, regionale o locale; a tal fine, alla valutazione delle proposte progettuali partecipano, ove necessario, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero per i beni e le attività culturali e gli enti gestori delle aree naturali protette [...]; per gli aspetti connessi alla sicurezza degli invasi di cui al decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 1994, n. 584, e all'articolo 6, comma 4-bis, della legge 1° agosto 2002, n. 166, al procedimento valutativo partecipa il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti».

Come si vede, la disposizione statale menziona, sia la selezione, sia la valutazione delle proposte progettuali. Essa, per vero, esordisce con un riferimento ai «progetti presentati in esito alle procedure di assegnazione», riferimento che parrebbe alludere ad un segmento procedurale antecedente, distinto da quello successivamente disciplinato: ciò che escluderebbe in radice, osserva tra l'altro la Provincia resistente, la possibilità di ricavare dalla disposizione il principio del procedimento unico invocato dal ricorrente.

Tuttavia, l'assegnazione non può logicamente precedere la valutazione dei progetti e il soggetto collegato al verbo «avvenire» («che avviene nell'ambito») non può che essere «la valutazione». Quindi, la prima parte della lettera m) del comma 1-ter dell'art. 12 va intesa nel senso che le Regioni devono prevedere modalità di valutazione finale dei progetti presentati, da svolgersi nell'ambito di un procedimento unitario, da avviare prima della stessa valutazione delle proposte e di designazione del concessionario.

Inoltre, nel prosieguo, la disposizione statale stabilisce con chiarezza che il procedimento unico deve comprendere anche la fase di selezione delle offerte («ai fini della selezione delle proposte»). In tal modo, la disposizione non prescrive affatto, come invece sostiene la Provincia resistente, che un procedimento unitario si attivi solo nel momento in cui deve essere valutata un'unica offerta, proveniente da un soggetto già precedentemente selezionato. Ben vero che la partecipazione delle istituzioni statali chiamate «alla valutazione delle proposte» è prevista «ove necessario». Tutta-



via, questa condizione è riferita alle caratteristiche concrete della concessione, e alle necessità specifiche che nascono per l'esercizio dell'impianto, non risultando plausibile la lettura alternativa per cui la partecipazione degli enti statali è facoltativa o discrezionale, in base ad una necessità non meglio definita, anche riguardo al soggetto che dovrebbe valutarla.

In definitiva, la portata della prescrizione statale è chiara. Essa non contiene una disposizione di mero dettaglio, ma afferma il principio del procedimento unico, che deve ricomprendere anche la fase della selezione delle offerte.

La ragione che sostiene un simile principio è a sua volta evidente: è necessario che gli interessi rappresentati dalle amministrazioni (locali e statali) vengano in rilievo già in fase di selezione delle offerte, così che le valutazioni finali possano giovare anche di considerazioni comparative, e sia comunque ampio il controllo pubblico e istituzionale in materia, come quella in esame, segnate da interessi relevantissimi. Ciò è tanto più vero quando, come nella specie, queste amministrazioni non provinciali non controllano l'avvio stesso della procedura, deciso dalla sola Provincia.

8.- Tutto ciò posto, si tratta di accertare quale vincolo un tale principio comporti a carico della competenza legislativa assegnata alla Provincia dall'art. 13 dello statuto.

Al di là della formula testuale utilizzata dall'articolo in esame, la materia in parola è, per sua natura, strategica sul piano nazionale ed internazionale. Proprio perché tale, essa è stata oggetto, nel tempo, di "grandi riforme", talvolta di segno contrapposto, essendosi passati da una situazione di accentramento nella mano pubblica ad una condizione di contendibilità delle concessioni.

Da ultimo, la materia è stata inoltre segnata dalla scelta, operata, come visto, dal d.l. n. 135 del 2018, come convertito, in favore della regionalizzazione della proprietà delle opere e delle regole procedurali per l'assegnazione delle concessioni.

Tuttavia, anche al cospetto delle autonomie speciali, permangono inalterate, almeno a livello di principio, le ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia. Esse riguardano, certamente, il rispetto dei vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un interesse primario dell'Unione europea, come dimostrato dalla specifica legislazione comunitaria nella materia della produzione di energia elettrica.

Ma le esigenze di regolazione uniforme vanno anche al di là di ciò, poiché nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche non sono in gioco solo interessi economici di forte rilevanza. Tra l'altro, le attività produttive che in essa si svolgono sono gravide di rischi per la sicurezza pubblica (basti pensare al pericolo di inondazioni o di crolli degli sbarramenti), e determinano un notevole impatto sull'ambiente, sull'ecosistema, sul paesaggio.

Sotto questi specifici profili, sussiste la necessità di una uniforme e adeguata regolazione, anche al fine di garantire la continuità e la produttività nello sfruttamento della risorsa idrica. Accanto ai vantaggi immediati per le popolazioni locali (conseguiti attraverso il pagamento dei canoni e la fornitura gratuita di quote di energia elettrica agli enti locali), vanno del resto considerate la necessità di assicurare, a livello nazionale, il maggior equilibrio possibile tra fonti energetiche e quella di disporre dell'energia necessaria per le attività produttive e per le stesse esigenze di vita dei consociati.

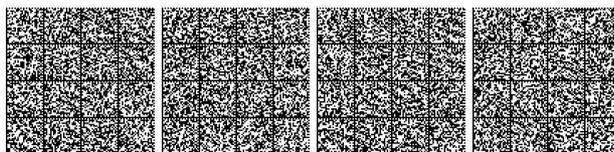
Si è già detto che, sul piano testuale e sistematico, la formulazione della norma statutaria non esime la legge provinciale dal rispetto di tutti i limiti previsti agli artt. 4 e 8 dello stesso statuto, e fra essi, in particolare, quello delle norme qualificabili come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

D'altro canto, la giurisprudenza costante di questa Corte stabilisce che tali norme costituiscono limite anche all'esercizio delle competenze legislative primarie o esclusive delle autonomie speciali (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 70 del 2022, n. 16 del 2020, nonché sentenze in queste richiamate).

Il principio del procedimento unico costituisce norma fondamentale di riforma nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche. Lo è, in particolare, per le ragioni descritte, la previsione in forza della quale tutte le amministrazioni interessate, comprese quelle statali, devono poter esprimere le proprie valutazioni, collegate alla tutela di interessi essenziali dell'ordinamento costituzionale, fin dalla fase della selezione dei diversi progetti presentati dai concorrenti nella procedura. La legislazione provinciale in materia, pertanto, deve adeguarsi a tale norma fondamentale.

9.- La disciplina provinciale impugnata, viceversa, si discosta dal principio del procedimento unico, poiché disegna una serie di passaggi procedurali con esso non compatibili, come si evince dalla sintetica ricostruzione che segue.

Per la parte qui rilevante della procedura di assegnazione, la novella recata dalla legge prov. Trento n. 9 del 2020 stabilisce che, per la valutazione delle richieste di partecipazione alla gara, la Provincia si avvalga di apposita commissione tecnica costituita da almeno tre esperti, nominati dalla Giunta provinciale (comma 5 dell'art. 1-*bis* 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, come novellato).



In particolare, a norma del nuovo comma 5-bis dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, la «commissione tecnica valuta le offerte dal punto di vista tecnico ed economico, ai sensi dell'articolo 1-bis 1.4, valuta la loro congruità ai sensi dell'articolo 1-bis 1.5 e redige la graduatoria».

Nel passaggio successivo (comma 5-ter), la legge provinciale presuppone significativamente che sia avvenuta una «aggiudicazione in via provvisoria della concessione». Quest'ultima, dunque, si fonda sulla posizione in graduatoria del candidato concessionario: a questo punto della procedura, è verificata l'assenza dei motivi di esclusione, nonché il possesso dei requisiti di partecipazione in capo all'aggiudicatario, e la struttura provinciale competente in materia di risorse idriche invita quest'ultimo a presentare la domanda di provvedimento unico prevista dall'art. 1-bis 1.8. della stessa legge n. 4 del 1998, inserito dall'art. 16 della legge prov. Trento n. 9 del 2020.

Quest'ultima disposizione illustra i contenuti e la funzione del provvedimento unico, che comprende la concessione di grande derivazione a scopo idroelettrico e tutti i provvedimenti, le autorizzazioni, i nulla osta, i pareri, comunque denominati, necessari per l'esercizio degli impianti, recandone l'indicazione esplicita. Devono essere successivamente acquisiti anche i provvedimenti, le autorizzazioni, i nulla osta, i pareri, comunque denominati necessari per la realizzazione degli interventi e degli investimenti presentati ai fini della valutazione dell'offerta migliore, secondo i criteri indicati nell'art. 1-bis 1.4 della più volte citata legge n. 4 del 1998, come introdotto ex art. 12, comma 1, della pure citata legge prov. Trento n. 9 del 2020.

La domanda dell'aggiudicatario è presentata alla struttura provinciale competente in materia di risorse idriche. Solo a questo momento della procedura, la struttura la trasmette, con la documentazione correlata, a tutte le altre amministrazioni, anche non provinciali, interessate, che svolgono l'istruttoria per i profili di rispettiva competenza (art. 1-bis 1.8, comma 3, della legge prov. Trento n. 4 del 1998).

Di seguito, è previsto (art. 1-bis 1.8, comma 4) che la struttura provinciale competente convochi una conferenza di servizi, da svolgersi in forma simultanea, alla quale infine partecipano tutte le strutture e amministrazioni interessate per il rilascio dei titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico.

Merita sottolineare che, nell'ambito della conferenza di servizi, le amministrazioni partecipanti, ciascuna per quanto di competenza, possono evidentemente valutare solo la domanda pre-selezionata, indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso.

All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di centoventi giorni, la struttura provinciale provvede alla stesura di un rapporto istruttorio, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle strutture e amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti, dando conto di tutte le posizioni emerse (art. 1-bis 1.8, comma 8).

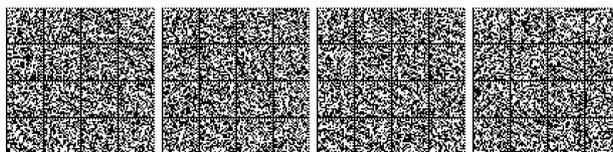
In base al comma 6 dell'art. 1-bis 1, «sulla base del rapporto istruttorio», ora indicato, la Giunta provinciale aggiudica in via definitiva la concessione e rilascia il relativo provvedimento unico.

Come è evidente, nella procedura disegnata dalla legge provinciale la fase della selezione delle offerte non vede affatto la partecipazione di tutte le amministrazioni, anche non provinciali, interessate, secondo la logica invece accolta dal principio del procedimento unico: la graduatoria è infatti redatta dalla sola commissione tecnica, indipendente ma di nomina provinciale; l'assegnazione provvisoria dipende dalla posizione che un dato offerente ha assunto nella graduatoria; la procedura di valutazione, peraltro ulteriormente frammentata in istruttorie separate, si attiva unicamente riguardo alla offerta pre-selezionata con l'assegnazione provvisoria.

Ne discende che le amministrazioni non provinciali preposte alla tutela degli interessi di primaria rilevanza costituzionale sopra richiamati (ambiente, paesaggio, territorio, sicurezza) restano escluse dalla possibilità di apprezzare e comparare proposte alternative a quella prescelta dalla Provincia stessa, potendo soltanto indicare ragioni di dissenso rispetto all'unico progetto portato alla loro attenzione. Ciò non è conforme al principio del procedimento unico, per come configurato dal legislatore statale, inteso quale norma fondamentale di riforma nella materia in esame.

Devono perciò essere dichiarati costituzionalmente illegittimi l'art. 8, comma 14, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, che introduce i commi 5-bis e 5-ter dopo il comma 5 dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, e l'art. 16 della stessa legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4, dopo l'art. 1-bis 1.7 della legge prov. Trento n. 4 del 1998. La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve necessariamente estendersi ai successivi commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1-bis 1.8, contenendo essi una disciplina avvinta da una stretta ed esclusiva dipendenza con quella prevista dai commi espressamente impugnati (sentenze n. 68 del 2022, n. 77 del 2021, n. 245 e 36 del 2017), e a sua volta perciò in contrasto con il principio del procedimento unico.

La rilevata illegittimità costituzionale della normativa provinciale non determina alcun vuoto normativo, potendo trovare immediata applicazione, in sostituzione delle disposizioni caducate, sia la stessa disciplina statale richiamata a parametro interposto, recata dall'art. 12, comma 1-ter, lettera m), del d.lgs. n. 79 del 1999, nel testo modificato



dall'art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018, come convertito (per analoga soluzione si veda la sentenza n. 114 del 2011; si vedano, anche, le sentenze n. 166 del 2019 e n. 263 del 2016), sia, ove necessario, la pertinente normativa statale in tema di garanzia partecipativa delle amministrazioni interessate.

Nell'esercizio della propria competenza, e nel rispetto del descritto principio del procedimento unico, il legislatore provinciale potrà ovviamente intervenire, anche al fine di correggere eventuali e residuali disarmonie procedurali.

10.- Il ricorso statale promuove, infine, una terza questione di legittimità costituzionale, riferita all'art. 10 della legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce un nuovo art. 1-*bis* 1.2 nella legge prov. Trento n. 4 del 1998. In tale norma si prevede, tra l'altro, che nei bandi per la concessione di grandi derivazioni idroelettriche possono essere inseriti requisiti "opzionali", tra i quali il ricorrente ha selezionato quelli indicati nelle lettere da *a*) a *g*) e nella lettera *j*) del comma 4 dello stesso art. 1-*bis* 1.2.

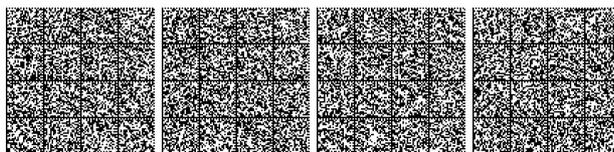
In queste disposizioni sono indicate esperienze pregresse, che i bandi dell'amministrazione provinciale possono valorizzare, in quanto «pertinenti con l'oggetto della concessione», allo scopo di consentire che la selezione dei concorrenti evidenzi quelli maggiormente adatti alla gestione della derivazione di volta in volta considerata, avuto riguardo alle sue concrete caratteristiche e alle competenze tecniche, operative e finanziarie specificamente richieste. Questi requisiti vanno distinti dai «requisiti di capacità tecnica e organizzativa» e dai «requisiti di carattere patrimoniale e finanziario» che, invece, devono necessariamente essere indicati nel bando e di cui gli operatori economici aspiranti concessionari devono essere in possesso. La disciplina di queste due ultime categorie di requisiti è contenuta, rispettivamente, nei commi 2 e 3 dell'art. 1-*bis* 1.2, non impugnati, ed è stata incisa dall'art. 13, comma 3, lettere *b*) e *c*), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 aprile 2021, n. 6, recante «Misure di semplificazione e razionalizzazione in materia di territorio, ambiente e contratti pubblici: modificazioni della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976, della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse), della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, dell'articolo 40 (Catasto dei fabbricati e nuova anagrafe immobiliare integrata catasto-libro fondiario) della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, della legge provinciale 7 gennaio 1991, n. 1 (Eliminazione delle barriere architettoniche in provincia di Trento), nonché della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2, e della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, in materia di contratti pubblici», che non rileva nell'attuale giudizio, come invece sostiene la ricorrente, proprio perché non concerne i requisiti "opzionali".

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la previsione impugnata introduce criteri selettivi incompatibili con la direttiva 2006/123/CE, essendo dubbio che i requisiti in questione siano "necessari", cioè «giustificati da un motivo imperativo di interesse generale», così come prescritto dall'art. 15, paragrafo 3, lettera *b*), della stessa direttiva. In ogni caso, non si tratterebbe di condizioni proporzionate e non sostituibili mediante requisiti altrettanto efficaci ma meno restrittivi.

Come correttamente eccepisce la resistente, tuttavia, il ricorso si appalesa, per questa parte, inammissibile, poiché si riferisce in termini omnicomprensivi e generici alle numerose e assai diverse previsioni, censurandone complessivamente il difetto di proporzionalità in forza de «la numerosità, il significativo frazionamento, l'onerosità e il tecnicismo». In tal modo, il ricorso si limita a richiamare una serie di disposizioni, giustificandone l'impugnazione sul solo assunto che sarebbero troppe e troppo tecniche per escludere una loro funzione ostruzionistica: con una motivazione, dunque, apodittica ed arbitraria, non idonea a illustrare in modo effettivo e puntuale le ragioni di contrasto tra le singole norme ed i parametri costituzionali di riferimento.

La giurisprudenza di questa Corte afferma costantemente che nei giudizi proposti in via principale l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini particolarmente rigorosi, avendo il ricorrente l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con una argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa (*ex multis*, sentenza n. 86 del 2022).

Solo con la memoria depositata in vista dell'udienza l'Avvocatura generale ha preso in specifica considerazione i singoli requisiti opzionali, illustrando partitamente le ragioni del ritenuto difetto di necessità e proporzionalità: ma, sempre secondo costante giurisprudenza di questa Corte, il vizio genetico di un ricorso non motivato non può essere sanato attraverso una integrazione successiva (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 56 del 2020, n. 114 del 2017 e n. 202 del 2016).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 14, della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003», e dell'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4, dopo l'art. 1-bis 1.7 della legge prov. Trento n. 4 del 1998;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 5, 6, 7, 8 e 9, dopo l'art. 1-bis 1.7 della legge prov. Trento n. 4 del 1998;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 9 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 10, paragrafo 2, lettera c), e 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 9, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce la lettera s) del comma 2 dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14, paragrafo unico, numero 3), della direttiva 2006/123/CE, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*Nicolò ZANON, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

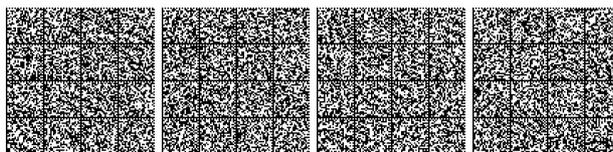
F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 22 marzo 2022

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 9 e 14, 10 e 16 della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9 recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale



sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 24 dicembre 2020 (reg. ric. n. 104 del 2020). Rilevato che nel giudizio è intervenuta ad adiuvandum (per la maggior parte delle questioni) la società Enel Green Power Italia, con atto depositato il 9 febbraio 2021; che la società interveniente, in vista dell'odierna udienza, ha depositato, in data 1° marzo 2022, una memoria con la quale ha ribadito, in via preliminare, le ragioni di ritenuta ammissibilità dell'intervento spiegato nel giudizio; che tali ragioni, asseritamente idonee a superare l'orientamento di questa Corte in senso contrario all'ammissibilità dell'intervento di terzi nei giudizi in via principale, rinviando, fra l'altro, al tenore dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, il quale richiama disposizioni che presupporrebbero la possibilità di partecipazione di terzi al giudizio di legittimità costituzionale, nonché alla disciplina concernente il ruolo degli amici curiae, a sua volta ritenuta significativa dell'apertura del procedimento al contributo di soggetti ulteriori; che Enel Green Power Italia ricorda, inoltre, come già in precedenza questa Corte abbia ritenuto ammissibile l'intervento di una Regione in un giudizio in via principale che opponeva allo Stato una diversa Regione (sentenza n. 344 del 2005), ammettendo, dunque, che un terzo portatore di un interesse particolarmente qualificato possa partecipare anche a un tal genere di giudizio di legittimità costituzionale; che l'assunto troverebbe conferma anche in pronunce che hanno ammesso l'intervento di privati in giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenze n. 76 del 2001 e n. 154 del 2004); che l'interveniente si presenta quale soggetto di primario rilievo nel settore della produzione di energia mediante fonti rinnovabili, tanto da gestire sul territorio nazionale 599 diversi impianti, e da rientrare nel novero, particolarmente ristretto, delle imprese munite dei requisiti tecnici, finanziari, organizzativi e patrimoniali la cui disciplina è dettata dalla legge provinciale impugnata; che pertanto l'interveniente sarebbe «soggetto direttamente inciso dalla normativa censurata». Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione; che tale orientamento è stato confermato anche dopo le recenti modifiche recate alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, con delibera di questa Corte in data 8 gennaio 2020, sul presupposto che dette modifiche non incidono «sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale» (ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020, allegata alla sentenza n. 56 del 2020); che la stessa soluzione è stata adottata in numerose occasioni successive (*ex plurimis*, tra le più recenti, ordinanza letta all'udienza dell'8 giugno 2021, allegata alla sentenza n. 187 del 2021; ordinanza letta all'udienza del 26 gennaio 2021, allegata alla sentenza n. 16 del 2021; sentenza n. 134 del 2020; ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020, allegata alla sentenza n. 56 del 2020; ordinanza n. 213 del 2019), osservandosi, tra l'altro, che l'istituita possibilità della presentazione di memorie da parte di amici curiae rafforza, e non già invalida, la preclusione dell'intervento (sentenza n. 16 del 2021 e allegata ordinanza, letta all'udienza del 26 gennaio 2021).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento della società Enel Green Power Italia nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Provincia autonoma di Trento, iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2020.

F.to: Giuliano Amato, *Presidente*



N. 118

Sentenza 5 aprile - 10 maggio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Comunicazione antimafia - Emissione automatica della misura interdittiva nel caso di condanna definitiva, o confermata in appello, per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* cod. pen.), anche nella sua forma non associativa - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità, libertà di iniziativa economica, sicurezza sociale, nonché di ragionevole trattamento sanzionatorio - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 67, comma 8, come richiamato dal comma 2 dell'art. 84 del medesimo decreto legislativo.
- Costituzione, artt. 3, 25, 27, 38 e 41.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : 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, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), «come richiamato dal secondo comma dell'art. 84» del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, nel procedimento vertente tra la società L. e il Ministero dell'interno e altri, con ordinanza del 29 aprile 2021, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione della società L., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Vincenzo Maiello per la società L., e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 29 aprile 2021, iscritta al n. 142 del r.o. del 2021, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, solleva, in riferimento agli artt. 3, 25, 27, 38 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), «come richiamato dal secondo comma dell'art. 84» del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, si riferisce anche al reato



di «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti» di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, «anche nella sua forma non associativa», e «quindi nella parte in cui prevede l'automatismo di cui alla comunicazione antimafia nel caso di condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del c.p. anche nella sua forma non associativa».

2.- Il giudice *a quo* è stato investito di un ricorso proposto della società L., operante nel settore del prelievo, trasporto e smaltimento di sottoprodotti di origine animale, volto all'annullamento del provvedimento del Prefetto della Provincia di Alessandria recante la comunicazione che, nei confronti della società stessa, risultano sussistere le situazioni ostative di cui alla disposizione censurata.

Riferisce il rimettente che la comunicazione antimafia in questione aveva tratto esclusiva giustificazione dalla condanna emessa dalla Corte d'appello di Cagliari nei confronti di A. M., P. M. e M. M. per il reato di «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti», delitto al momento dei fatti previsto dall'art. 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e successivamente inserito nel codice penale all'art. 452-*quaterdecies*, per effetto dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103».

Si apprende dall'ordinanza di rimessione che due dei destinatari della condanna sono procuratori della società L., parte del giudizio *a quo*, il cui socio unico è, a sua volta, la società M. G. Soci di maggioranza di quest'ultima sono i già citati A. M., P. M. e M. M.

Costoro, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative e organizzate, avevano ricevuto, trasportato, gestito e smaltito abusivamente ingenti quantitativi di sottoprodotti di origine animale, destinandoli alla produzione di farine e oli da utilizzarsi per la preparazione di mangimi animali. La Corte d'appello di Cagliari aveva invece escluso la sussistenza della contestata fattispecie di associazione per delinquere di cui all'art. 416 cod. pen., giacché non vi era prova che il riscontrato e pur «ben congegnato sistema criminoso, non occasionale o contingente» fosse assimilabile ad un più generale programma permanente ed indeterminato di azioni illecite, anche del medesimo genere.

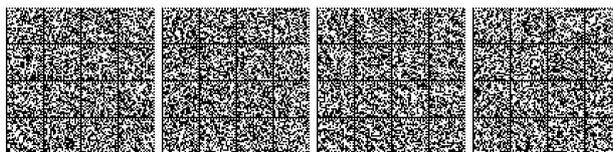
3.- Il rimettente premette una ricostruzione del quadro normativo. Ai sensi dell'art. 84, comma 2, cod. antimafia «[l]a comunicazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67». Quest'ultima disposizione stabilisce, al suo comma 1, che «[l]e persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere» una serie di licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni e contributi per lo svolgimento di attività professionale o imprenditoriale, puntualmente indicati dalla lettera *a*) alla lettera *h*) del medesimo comma 1.

Il successivo comma 2 stabilisce poi che l'applicazione in via definitiva della misura di prevenzione comporta la decadenza di diritto da tali licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni ed erogazioni, nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture.

Il comma 4, ancora, prevede che il tribunale estenda, con efficacia pari a cinque anni, i divieti e le decadenze in questione ai conviventi con la persona sottoposta a misura di prevenzione, nonché alle imprese, associazioni e società e consorzi di cui questi sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi.

Il comma 8 dell'art. 67, oggetto di censure, prescrive che «[l]e disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 4», appena richiamati, «si applicano anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale». Tale ultima disposizione stabilisce che, quando si tratti dei procedimenti per determinati delitti, consumati o tentati - tra i quali è ricompresa la fattispecie di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. - le funzioni di pubblico ministero sono assegnate all'ufficio della procura presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, e precisamente, in forza dell'art. 102 del d.lgs. n. 159 del 2011, ai magistrati della direzione distrettuale antimafia.

Il giudice *a quo* ricorda che, secondo la più recente giurisprudenza di legittimità (viene citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima penale, 12 novembre 2018-12 aprile 2019, n. 16123), i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., «individuano, per la maggior parte, fattispecie di natura associativa, ma più in generale evocano condotte antigiusuridiche radicate in fenomeni di criminalità organizzata che, alla stregua dell'esperienza vissuta e dei conseguenti rimedi ordinamentali apprestati, necessitano di essere contrastati con indagini che abbiano un coordinamento accentrato negli uffici distrettuali del pubblico ministero disciplinati dallo stesso art. 51 c.p.p.». Tuttavia, aggiunge la Corte di cassazione nella pronuncia citata, «non poche di queste figure criminose comunque implicanti un rilevante tasso di allarme sociale e in generale tali da presupporre una struttura organizzativa alla rispettiva base [...] non riguardano direttamente reati aventi carattere associativo», come è per l'appunto per il reato di cui all'art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006 (ora art. 452-*quaterdecies* cod. pen.).



4.- Svolta tale premessa, il rimettente esclude di poter accedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011, secondo la quale anche nelle ipotesi contemplate da tale disposizione la comunicazione antimafia potrebbe essere emessa solo se si sia verificato, in concreto, che il reato si riconnetta all'attività delle organizzazioni criminali di stampo mafioso. Infatti, il «preciso dato testuale» imporrebbe di ritenere che la comunicazione antimafia sia provvedimento vincolato, con la conseguenza che «unico e sufficiente presupposto» per incorrere nelle preclusioni contemplate dall'art. 67 è l'aver riportato condanna con sentenza definitiva o confermata in secondo grado per uno dei delitti previsti all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., e dunque anche per il reato di «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti».

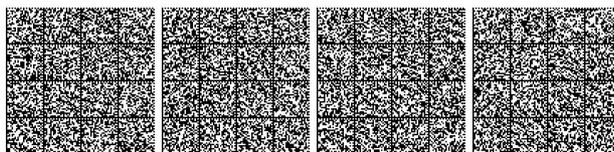
5.- In punto di rilevanza, specifica il rimettente che, allo stato degli atti, il ricorso dovrebbe essere rigettato; laddove, invece, questa Corte accogliesse le prospettate questioni di legittimità costituzionale, il giudizio avrebbe «un esito diverso alla luce della possibilità di sottrarre il reato in esame all'effetto automatico scaturito dalla condanna, e proprio della comunicazione antimafia».

6.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* premette che la documentazione antimafia, nelle due forme della comunicazione e della informazione, «assolve una funzione cautelare e preventiva volta ad assicurare una difesa anticipata della legalità ed una risposta efficace dello Stato nel contrasto alla criminalità organizzata». Mentre l'informazione antimafia (art. 84, comma 3, cod. antimafia) si connota per uno «spiccato momento di autonomia valutativa da parte del Prefetto», chiamato ad attestare la sussistenza o meno di «eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate», la comunicazione antimafia (art. 84, comma 2, cod. antimafia) si risolve nella emissione di un provvedimento di «natura vincolata». Un automatismo, aggiunge il giudice *a quo*, «formulato in modo tale da non permettere alla Pubblica Amministrazione di tenere conto delle peculiarità del caso concreto in tutti quei casi in cui si realizzino le fattispecie ivi previste, tra le quali, appunto, la condanna (ancorché non definitiva, ma confermata in grado di appello) per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale». Tale disposizione, inserita nel titolo dedicato ai delitti contro l'ambiente, sanziona con la reclusione da uno a sei anni «[c]hiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti». Si tratta di un reato che, secondo la Corte di cassazione, si configura anche quando l'attività criminosa sia marginale o secondaria rispetto all'attività principale lecitamente svolta (viene citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza penale, 23 maggio-28 ottobre 2019, n. 43710). Inoltre, non è richiesta la pluralità di soggetti agenti, trattandosi di fattispecie monosoggettiva (viene citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza penale, 10-23 luglio 2008, n. 30847).

La fattispecie, specifica ulteriormente il rimettente, «non presuppone necessariamente una struttura associativa» e, per configurazione e finalità, si distingue dal reato di cui all'art. 416 cod. pen., quest'ultimo posto a tutela non dell'ambiente ma dell'ordine pubblico, e volto a sanzionare, inoltre, il sodalizio criminale senza che rilevi l'effettiva commissione dei reati programmati. Proprio per queste ragioni, i due delitti possono concorrere (viene citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza penale, 17 gennaio-6 febbraio 2014, n. 5773).

Il giudice *a quo*, inoltre, sottolinea che, mentre la giurisprudenza avrebbe dilatato il concetto di «traffico illecito di rifiuti» facendovi rientrare anche fattispecie che nulla avrebbero a che vedere con la criminalità organizzata, l'art. 67, comma 8, cod. antimafia, ponendo a presupposto delle misure interdittive il reato in questione, produrrebbe l'effetto di ampliare i confini applicativi della normativa antimafia «senza garantire un effettivo riscontro in merito alla sussistenza dei requisiti giustificativi della misura stessa».

Invero, pur essendo «fatto notorio» l'interesse mostrato dalle organizzazioni criminali di tipo mafioso per il settore dei rifiuti (viene citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 30 giugno 2020, n. 4168, che ha a tal proposito parlato di «ecomafie»), non si potrebbe da ciò trarre la conclusione che tutti i condannati per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. «siano ipso facto a rischio di collusione con ambienti della criminalità organizzata». Una tale presunzione, secondo la giurisprudenza amministrativa chiamata a pronunciarsi su fattispecie relative alla informazione antimafia, «non può essere assoluta», tenuto conto degli effetti dirompenti dell'interdittiva (viene citata la sentenza del TAR Lazio, sezione prima-*ter*, 15 luglio 2014, n. 7571). L'ancoraggio dell'informazione antimafia ad elementi prefissati dal legislatore ne farebbe infatti un provvedimento fondato «su inammissibili automatismi» (viene citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 27 dicembre 2019, n. 8883).



Il rimettente è consapevole che tali considerazioni hanno riguardo alla informazione antimafia e non alla comunicazione antimafia, ma, aggiunge, non si dovrebbe trascurare il «sempre più intenso accostamento tra i due istituti», dovuto anche all'introduzione - ad opera dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) - dell'art. 89-*bis* cod. antimafia, secondo cui se il prefetto, in esito alle verifiche richieste per una comunicazione antimafia, accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, adotta una informazione antimafia interdittiva che tiene luogo della comunicazione antimafia. In presenza di una condanna anche non definitiva per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, previsto tra i «delitti-spia» dall'art. 84, comma 4, lettera *a*), cod. antimafia, l'autorità amministrativa, dunque, anche se richiesta di rilasciare una comunicazione antimafia, emetterebbe una informazione antimafia all'esito di una valutazione discrezionale della condanna in questione, quale mero indice di collusione con ambienti della criminalità organizzata.

7.- Tanto premesso, il TAR Piemonte afferma che l'art. 67, comma 8, richiamando l'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., e dunque, tra gli altri, il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., anche nella sua forma associativa, «necessiti [...] di una revisione sul piano della conformità costituzionale», posto che «la legittimità dell'automatismo interdittivo della comunicazione antimafia» sarebbe da considerarsi fondata unicamente in riferimento a reati che presentino uno stretto collegamento con l'attività della criminalità organizzata di stampo mafioso. Con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., il rimettente riterrebbe allora necessaria «un'ulteriore valutazione in concreto, non prevista dalla norma, in merito alla sussistenza dei requisiti riguardanti la connessione con il fenomeno associativo criminale», posto che il carattere associativo e il collegamento con l'attività della criminalità organizzata di stampo mafioso non sarebbero elementi costitutivi del reato in questione.

La norma oggetto di censura, ovverosia l'«automatismo di cui alla comunicazione antimafia nel caso di condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p.», sarebbe pertanto lesiva dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

L'art. 67, comma 8, aggiunge il giudice *a quo*, parificherebbe irragionevolmente due diverse situazioni: da una parte, quella in cui sia stata definitivamente adottata, all'esito di uno specifico procedimento, una misura di prevenzione, così come quella in cui vi sia stata condanna confermata in appello per gravissimi reati espressivi di un'attività criminale organizzata; dall'altra, la situazione in cui vi sia stata una condanna confermata in appello per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., che, come detto, non ha struttura associativa e non è necessariamente correlato ad attività della criminalità organizzata.

Il dubbio sulla irragionevolezza della disposizione censurata deriverebbe anche dalla circostanza che una condanna per il medesimo reato è opportunamente considerata, dall'art. 84 cod. antimafia, come fattore dal quale inferire - senza però alcun automatismo probatorio - la sussistenza in concreto di un rischio di infiltrazione mafiosa ai fini dell'adozione di una informazione interdittiva.

L'effetto automatico proprio della comunicazione antimafia, invece, sarebbe irragionevolmente sproporzionato, laddove esso consegua ad una condanna per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, anche nella sua variante non associativa e non correlata alla criminalità organizzata.

Invece, l'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. dovrebbe rilevare, in tale contesto, solo «nella misura in cui lo stesso si presenti in concreto nella dimensione associativa e, in tale senso, si configuri come reato-fine dell'art. 416 del c.p.».

8.- L'automatismo censurato, non rispondendo compiutamente alla tutela dell'interesse pubblico sotteso all'istituto della comunicazione antimafia, comporterebbe anche, ad avviso del giudice *a quo*, una lesione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., «fortemente pregiudicata» dai provvedimenti ostativi che tale comunicazione determina. La norma avrebbe effetti altresì «sul sistema di sicurezza sociale di cui all'art. 38 della Costituzione». Ciò in conseguenza della inibizione, «nei rapporti tra i privati stessi», di qualsivoglia attività soggetta ad autorizzazione, licenza, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi, segnalazione certificata di inizio attività e disciplina del silenzio assenso.

9.- Infine, «il collocamento della condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p., nella sua forma non associativa, tra i presupposti richiesti ai fini del rilascio della comunicazione interdittiva determinerebbe un irragionevole aggravio del trattamento sanzionatorio [...], peraltro, non giustificato da un'adeguata motivazione da parte dell'Autorità prefettizia», proprio a cagione dell'automatismo previsto.



Sui meccanismi presuntivi, ricorda conclusivamente il giudice *a quo*, questa Corte si è espressa di recente anche con la sentenza n. 24 del 2020, dichiarando costituzionalmente illegittima la norma scrutinata nella parte in cui dispone che il Prefetto «provvede», anziché «può provvedere», alla revoca della patente.

10.- Si è costituita in giudizio la società L., parte nel giudizio *a quo*, con atto depositato il 19 ottobre 2021.

Prospettando l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, la parte sottolinea come, pur trattandosi di reato connotato da elevato allarme sociale, la fattispecie di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti non presuppone una struttura organizzativa di tipo necessariamente associativo, e che gli artt. 416 e 452-*quaterdecies* cod. pen. «possono, ma non devono concorrere». La libertà dell'individuo sarebbe allora irragionevolmente limitata da una «gravissima misura di incapacità di agire» senza che sia garantito l'accertamento dei presupposti giustificativi di un simile effetto. La comunicazione antimafia, infatti, al contrario della informazione antimafia, non demanda al prefetto il potere di svolgere una valutazione concreta, finalizzata a verificare se la condotta illecita si cali o meno in un contesto di matrice mafiosa.

L'irragionevolezza dell'effetto interdittivo automatico, d'altra parte, sarebbe già stata sancita con la sentenza n. 178 del 2021 di questa Corte, la quale avrebbe in tale occasione evidenziato come l'art. 640-*bis* cod. pen., al pari, aggiunge il rimettente, dell'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., non ha natura associativa, ha dimensione individuale, può riguardare anche condotte di minore rilievo, ed è punito con pene più lievi. Tale condotta delittuosa, dunque, «ha ben altra portata e non costituisce, di per sé, un indice di appartenenza a un'organizzazione criminale».

Prospettata per le anzidette ragioni una violazione dell'art. 3 Cost., la parte chiede in alternativa a questa Corte di adottare una pronuncia interpretativa, che faccia rientrare nel perimetro dell'art. 67, comma 8, cod. antimafia unicamente il reato associativo (art. 416 cod. pen.) finalizzato alla commissione di delitti di traffico illecito di rifiuti in forma organizzata (art. 452-*quaterdecies* cod. pen.).

Infine, è invocata la violazione dell'art. 41 Cost., perché l'estensione degli effetti interdittivi, prevista dalla norma censurata, al reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., sganciato da qualsiasi contesto associativo, provocherebbe danni irragionevolmente elevati alla libertà d'iniziativa economica. Il codice antimafia, infatti, avrebbe dato iniqua prevalenza agli obiettivi sottesi al contrasto alle mafie, senza considerare adeguatamente le «ricadute irreversibili» sul diritto di proprietà e sulla iniziativa economica.

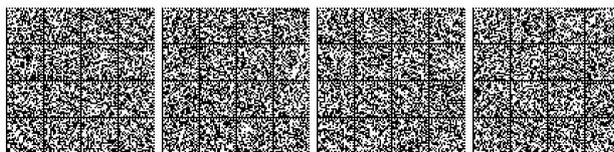
11.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 19 ottobre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

La difesa erariale, richiamati i fatti all'origine della condanna che ha motivato il prefetto ad emettere comunicazione antimafia e il complessivo contesto normativo in cui si situa l'istituto, sottolinea come il legislatore avrebbe operato una «selezione a monte delle fattispecie suscettibili di destare maggiore allarme sociale», e al cui ricorrere l'autorità amministrativa sarebbe vincolata all'emissione della misura interdittiva (viene citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 30 giugno 2020, n. 4168).

Ragionevole e proporzionata sarebbe, in particolare, la scelta di aver incluso in questo catalogo anche il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. In considerazione dei suoi elementi costitutivi (ovvero: più operazioni, allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, ingenti quantitativi di rifiuti, dolo specifico di ingiusto profitto), si tratterebbe infatti di reato che, nella prassi, e anche in caso di forma non associativa, si presterebbe ad essere frequentemente posto in essere «per ottenere il controllo illecito degli appalti». Peraltro, ai sensi dell'art. 32-*quater* cod. pen., alla condanna per tale condotta consegue la pena accessoria della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

Sottolinea poi l'Avvocatura generale che l'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. elenca reati, anche non associativi, che costituirebbero di per sé una «spia» sufficiente della permeabilità ad infiltrazioni e condizionamenti da parte delle consorterie criminali»; ciò che sarebbe confermato dalla circostanza che per tali delitti, i quali presuppongono comunque una struttura organizzata, sia stata prevista la competenza investigativa della Direzione distrettuale antimafia e antiterrorismo (viene richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima penale, 5 luglio-21 settembre 2017, n. 43599).

Ancora, si evidenzia come l'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. sanziona unicamente le forme più gravi di gestione abusiva dei rifiuti, in quanto connotate da una struttura imprenditoriale e dalla abitualità della condotta, mentre in mancanza di queste si applica la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 256 del d.lgs. n. 152 del 2006, rubricato «Attività di gestione dei rifiuti non autorizzata».



12.- L'Avvocatura generale richiama inoltre la sentenza n. 178 del 2021, con la quale questa Corte, pronunciandosi nel senso della illegittimità costituzionale della norma che ha inserito nel catalogo considerato dall'art. 67, comma 8, cod. antimafia il reato di cui all'art. 640-*bis* cod. pen., avrebbe «espressamente escluso da una analoga valutazione l'articolo 452-*quaterdecies* del codice penale». Nella decisione si afferma, infatti, che «gli altri casi previsti dalla disposizione censurata, cioè quelli di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., hanno una specifica valenza nel contrasto alla mafia». Si tratta, aggiunge la pronuncia, di reati che hanno in gran parte natura associativa oppure che «presentano una forma di organizzazione di base (come per il sequestro di persona ex art. 630 cod. *pen*) o comunque richiedono condotte plurime (come per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen.), oltre a prevedere pene che possono essere anche molto alte». Ed è in virtù di «siffatta complessità che si radica la competenza della procura distrettuale antimafia, operante secondo linee di intervento dotate della necessaria coerenza, organicità, programmazione». Da questi passi della pronuncia, deduce conclusivamente la difesa erariale che la questione oggetto dell'odierno giudizio non risulterebbe in alcun modo sovrapponibile a quella decisa con la citata sentenza n. 178 del 2021. Anzi, le argomentazioni che sorreggono quella decisione dimostrerebbero, a contrario, che la previsione degli altri reati considerati dalla disposizione sarebbe sorretta da ragionevolezza e proporzionalità, in ossequio all'art. 3 Cost.

13.- Non fondate sarebbero altresì le censure riferite agli artt. 38 e 41 Cost.

Questa Corte, si sostiene, pronunciandosi sugli artt. 89-*bis* e 92, commi 3 e 4 cod. antimafia, ha infatti ritenuto non fondate, con la sentenza n. 57 del 2020, le censure mosse alla pur grave limitazione della libertà di impresa derivante dal ricorso allo strumento amministrativo, perché la tutela dei valori in gioco impone di «colpire in anticipo» il fenomeno mafioso.

Anzi, sottolinea l'Avvocatura generale, proprio allo scopo di non vanificare la finalità preventiva che permea la legislazione antimafia (è richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 30 gennaio 2019, n. 758), sarebbero da considerarsi giustificati, sia la compressione dell'attività imprenditoriale soggetta a regime autorizzatorio, sia gli ulteriori effetti derivanti dalla condanna per i reati considerati dalla disciplina censurata.

14.- Da ultimo, viene richiesta una pronuncia di non fondatezza anche per le questioni sollevate in riferimento alla violazione degli artt. 25 e 27 Cost. Infatti, sarebbe proprio la logica «anticipatoria» delle misure interdittive a collocare tali misure in un ambito diverso rispetto a quello proprio delle misure afflittive e punitive. Quelle considerate dalla legislazione antimafia sarebbero in altri termini «nozioni che delineano una fattispecie di pericolo, propria del diritto della prevenzione, finalizzato, appunto, a prevenire un evento che, per la stessa scelta del legislatore, non necessariamente è attuale o invero, ma anche solo potenziale» (è richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 2 maggio 2019, n. 2855).

Anche sotto tale profilo, in definitiva, la disciplina scrutinata sarebbe da considerarsi non irragionevole e non sproporzionata rispetto allo scopo di contrastare il grave fenomeno della criminalità organizzata (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 24 aprile 2020, n. 2651).

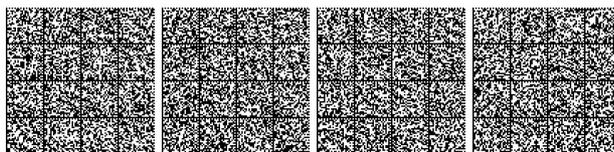
15.- La parte, in data 15 marzo 2022, ha presentato memoria in vista dell'udienza, insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate. In questa prospettiva, sostiene che la citata sentenza n. 178 del 2021 non pregiudicherebbe affatto l'odierna questione di legittimità costituzionale, non essendosi questa Corte pronunciata in alcun modo sui reati elencati dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. Anzi, la pronuncia avrebbe affermato l'irragionevolezza dell'effetto automatico discendente da un reato privo di concreta connotazione mafiosa.

Anche l'art. 41 Cost. risulterebbe violato, in considerazione delle ricadute irreversibili prodotte dalla disciplina censurata. Si tratterebbe, infatti, di «“sanzioni” (nell'accezione comunitaria)», tali da «squilibrare il rapporto Autorità/Libertà» in carenza di un rapporto di bilanciamento con i contrapposti beni costituzionali in gioco.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte solleva, in riferimento agli artt. 3, 25, 27, 38 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), «come richiamato dal secondo comma dell'art. 84» del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011.

La disposizione è censurata nella parte in cui, rinviando al catalogo di reati previsto dall'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, si riferisce al reato di «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti» di cui all'art. 452-*quaterdecies* del codice penale, «anche nella sua forma non associativa».



I dubbi di legittimità costituzionale del rimettente si concentrano sul fatto che la disposizione censurata impone l'emissione della comunicazione antimafia interdittiva in caso di condanna definitiva, o confermata in appello, per il reato ricordato, anche laddove quest'ultimo non si manifesti in forma associativa.

Così disponendo, l'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011 violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost. sotto i profili della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto allo scopo perseguito dal legislatore. Considerato, infatti, l'automatico effetto interdittivo della comunicazione antimafia in caso di condanna definitiva o confermata in appello per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, la disposizione non consentirebbe una valutazione in concreto «in merito alla sussistenza dei requisiti riguardanti la connessione con il fenomeno associativo criminale», posto che il carattere associativo e il collegamento con l'attività della criminalità organizzata non sarebbero elementi costitutivi del reato in questione.

Inoltre, aggiunge il giudice *a quo*, la disposizione parificherebbe irragionevolmente due situazioni assai diverse: da una parte, quella in cui sia stata definitivamente adottata, all'esito di uno specifico procedimento, una misura di prevenzione, così come quella in cui vi sia stata condanna, confermata in appello, per gravissimi reati espressivi di un'attività criminale organizzata; dall'altra, la situazione in cui vi sia stata una condanna confermata in appello per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., pur quando questo non si configuri «come reato-fine» dell'art. 416 cod. pen.

Vi sarebbe, ancora, lesione dell'art. 41 Cost., atteso che la libertà di iniziativa economica risulterebbe «fortemente pregiudicata» dai vari provvedimenti ostativi che la comunicazione interdittiva determina. L'automatismo previsto dalla norma censurata avrebbe effetti altresì «sul sistema di sicurezza sociale di cui all'art. 38 della Costituzione», in conseguenza della inibizione, «nei rapporti tra i privati stessi», di qualsivoglia attività soggetta ad autorizzazione, licenza, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi, segnalazione certificata di inizio attività e disciplina del silenzio assenso.

Infine, risulterebbero lesi gli artt. 25 e 27 Cost., in quanto «il collocamento della condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p., nella sua forma non associativa, tra i presupposti richiesti ai fini del rilascio della comunicazione interdittiva determinerebbe un irragionevole aggravio del trattamento sanzionatorio [...], peraltro, non giustificato da un'adeguata motivazione da parte dell'Autorità prefettizia».

2.- Devono essere innanzitutto dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale incentrate sull'asserita lesione agli artt. 38, 25 e 27 Cost.

Quanto alla questione sollevata in riferimento all'art. 38 Cost, l'ordinanza di rimessione risulta eccessivamente concisa e, quindi, oscura, evocando, come si è visto, un effetto della disposizione censurata «sul sistema di sicurezza sociale di cui all'art. 38 della Costituzione», che comporterebbe l'inibizione, «nei rapporti tra i privati stessi», di qualsivoglia attività soggetta ad autorizzazione, licenza, concessione e iscrizione ad albi.

All'evidenza, la censura non è sorretta da alcuna argomentazione che consenta di apprezzarne la pertinenza nella fattispecie (in termini, sulla omessa illustrazione dei motivi di censura riferiti all'art. 38 Cost., sentenza n. 178 del 2021; in generale, sull'inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, tra le molte, sentenze n. 213 del 2021 e n. 126 del 2018; ordinanza n. 224 del 2021).

Anche le censure relative all'asserita violazione degli artt. 25 e 27 Cost. - richiamati congiuntamente, senza alcuna distinzione - risultano prive di adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza. In modo del tutto apodittico, l'ordinanza accenna alla circostanza che, nel caso di specie, la comunicazione interdittiva determinerebbe un «aggravio del trattamento sanzionatorio», ma non contiene alcuna analisi critica dell'ampia giurisprudenza amministrativa - del resto neppure menzionata (si veda, in particolare, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3) - che ha qualificato quelle derivanti dalla documentazione antimafia come misure di carattere anticipatorio cui conseguono forme di incapacità giuridica, prive di carattere sanzionatorio (nel senso della natura preventiva anche dello specifico strumento della comunicazione antimafia, ancora sentenza n. 178 del 2021 di questa Corte).

Stante la complessità e la delicatezza della materia, lo svolgimento di una qualche verifica sul punto risultava condizione indispensabile per l'accesso allo scrutinio di merito da parte di questa Corte. La sua completa assenza determina, pertanto, l'inammissibilità delle questioni (sentenze n. 197 del 2021 e n. 222 del 2019).

3.- Quanto alle censure incentrate sulla violazione dell'art. 3 Cost. (rispetto alla quale l'asserita lesione dell'art. 41 Cost. si presenta come questione «ancillare»), esse, a differenza delle precedenti, risultano ampiamente motivate. Anche per tali questioni, tuttavia, lo scrutinio di merito risulta precluso, a causa della perplessità e della contraddittorietà della motivazione contenuta nell'ordinanza di rimessione, che si snoda lungo due percorsi tra loro non conciliabili, e che, come si dirà, avrebbero, ciascuno, conseguenze ben distinte: percorsi e conseguenze fra cui questa Corte risulta inammissibilmente chiamata a scegliere.



3.1.- Da un primo punto di vista, l'ordinanza di rimessione chiede a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 67, comma 8, del d. lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui ricomprensive il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. pure nella sua forma non associativa, anche quando, dunque, lo stesso delitto non concorra con il reato di associazione per delinquere.

In tal caso, la strategia d'attacco alla disposizione censurata ha l'obiettivo di rimuovere dal novero dei reati richiamati da tale disposizione - ricompresi nell'elenco recato dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. - quello di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, in quanto realizzato in forma non associativa.

Si tratterebbe, perciò, di una sentenza di accoglimento parziale, che inibirebbe, quanto al reato citato (in quanto commesso in forma non associativa), l'operatività del richiamo all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. operato dalla disposizione direttamente censurata.

Dall'eventuale sentenza di accoglimento fondata su un simile percorso argomentativo deriverebbe che, in virtù dell'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011, non sarebbe consentita l'emissione di una comunicazione antimafia interdittiva quando la condanna per il reato di traffico illecito di rifiuti, confermata almeno in appello, non contempli, appunto, anche il concorso con il reato di cui all'art. 416 cod. pen.

Secondo questa prima prospettiva, dunque, l'automatismo censurato nella disposizione oggetto delle questioni di legittimità costituzionale dovrebbe essere sostituito, per così dire, da un automatismo di segno opposto: il dato oggettivo sulla cui base stabilire se la comunicazione interdittiva vada emessa, o meno, sarebbe, infatti, la sentenza che pronuncia la condanna.

In questo caso, semmai, la condotta rientrante nell'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. potrebbe rilevare, sostiene il rimettente, quale "reato-spia" ai sensi della disciplina sulla informazione antimafia, e perciò concorrere a sostenere la valutazione del prefetto circa la sussistenza, o meno, di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa.

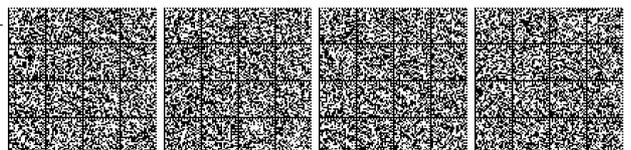
3.2.- Da un secondo punto di vista, tuttavia, la stessa ordinanza di rimessione propone anche, sulla base di una ben diversa argomentazione, di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011 nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna per il reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., debba essere valutata in concreto la sussistenza di elementi di connessione con il fenomeno associativo criminale.

Afferma, in particolare, l'ordinanza che, in tal caso, sarebbe infatti «necessaria» «un'ulteriore valutazione in concreto, non prevista dalla [disposizione censurata], in merito alla sussistenza dei requisiti riguardanti la connessione con il fenomeno associativo criminale». Significativamente, nella parte finale dell'ordinanza è richiamata la sentenza n. 24 del 2020 di questa Corte, che, pur in un ambito molto diverso, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede», anziché «può provvedere», alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale.

In modo sensibilmente diverso da quanto accadrebbe secondo la prima prospettiva, l'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011 dovrebbe dunque essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede, in caso di condanna per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, una valutazione in concreto circa l'effettiva connessione dei condannati con fenomeni criminali associativi.

In questa seconda prospettiva, la strategia d'attacco alla disposizione censurata non ha l'obiettivo di rimuovere, di per sé, dai reati richiamati da tale disposizione - fra quelli ricompresi nell'elenco recato dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. - quello di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, in quanto realizzato in forma non associativa. Non ha, in altri termini, l'obiettivo di "sostituire" l'automatismo censurato con uno di segno opposto. Secondo la logica che ha mosso la sentenza n. 24 del 2020 di questa Corte, significativamente richiamata dal rimettente, essa ha invece lo scopo di introdurre, con riferimento allo specifico reato previsto all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. - ma secondo una logica "espansiva", che ben potrebbe riguardare altri reati ricompresi dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. - il compimento di un'attività valutativa da esercitarsi sulla sentenza di condanna.

Di questa attività discrezionale, peraltro, non sono del tutto chiariti i presupposti e l'oggetto. Non è dato, infatti, comprendere se alla pubblica amministrazione sia sufficiente verificare (come avverrebbe in base al primo percorso argomentativo) la sussistenza di una condanna per il reato anche in forma associativa, alla luce delle oggettive risultanze giudiziarie. Oppure se, invece, sia richiesto all'autorità prefettizia l'esercizio di una attività discrezionale ancora più penetrante che, a prescindere dalle risultanze della sentenza, in caso di condanna per il reato in questione valuti comunque, in concreto, la sussistenza delle condizioni per emettere una comunicazione interdittiva.



Vero che, nell'ambito del suo complessivo *iter* argomentativo, più volte il rimettente richiama il diverso istituto dell'informazione antimafia e anche l'evenienza che, ai sensi dell'art. 89-*bis* cod. antimafia, a fronte di una richiesta di comunicazione antimafia il prefetto, accertati tentativi di infiltrazione mafiosa, emetta una informazione che tiene luogo della comunicazione. Ma non chiarisce se la discrezionalità, che ritiene necessario restituire all'autorità amministrativa per effetto di una declaratoria di illegittimità costituzionale, sia, per l'appunto, quella propria della disciplina dell'informazione antimafia o una "nuova" discrezionalità, da ricostruire nello specifico ambito della comunicazione antimafia.

4.- L'ordinanza mantiene irrisolte e compresenti le due descritte, ben diverse, prospettive argomentative. Questa Corte, tuttavia, non può essere chiamata a scegliere tra di esse. Ne risulta, inevitabilmente, l'inammissibilità anche di questo gruppo di censure, per contraddittorietà e ambiguità della motivazione (sentenze n. 123 del 2021, n. 254 del 2020, n. 153 del 2020, n. 175 del 2018 e n. 247 del 2015; ordinanza n. 159 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) «come richiamato dal secondo comma dell'art. 84» del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, 27, 38 e 41 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

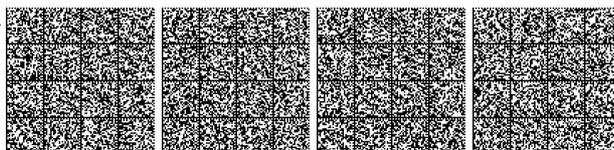
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 46

Ordinanza del 25 marzo 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sui ricorsi riuniti proposti da LAC - Lega per l'Abolizione della Caccia Onlus c/Regione Lombardia; Consiglio regionale della Lombardia; Provincia di Sondrio.

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Lombardia - Divieto di caccia sui valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna per una distanza di mille metri dagli stessi - Previsione che i valichi sono individuati dal Consiglio regionale su proposta della Regione o della Provincia di Sondrio per il relativo territorio, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), esclusivamente nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi.

- Legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), art. 43, comma 3, sostituito dall'art. 1, comma 21, lettera *f*), della legge regionale 8 maggio 2002, n. 7 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria») e successivamente modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *h*), della legge regionale 16 settembre 2009, n. 21 («Stagione venatoria 2009-2010: disciplina del regime di deroga previsto dall'articolo 9 della Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Modifica di leggi regionali»), e dall'art. 3, comma 5, lettera *p*), della legge regionale 25 marzo 2016, n. 7 («Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) e alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria) conseguenti alle disposizioni della legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 e della legge regionale 12 ottobre 2015, n. 32 e contestuali modifiche agli articoli 2 e 5 della l.r. 19/2015 e all'articolo 3 della l.r. 32/2015»).

Ambiente - Caccia - Protezione della fauna selvatica - Disciplina dello Stato e conforme disciplina della Regione Lombardia, secondo cui a protezione della fauna selvatica è destinato il territorio agro-silvo-pastorale per una quota dal 20 al 30 per cento, fatta eccezione per il territorio delle Alpi, che costituisce zona faunistica a sé stante ed è riservato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per cento - Ricomprensione in dette percentuali dei territori ove è comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni.

- Legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), art. 10, comma 3, «e di conseguenza» dell'art. 13, comma 3, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

SEZIONE QUARTA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2093 del 2020 proposto dall'Associazione L.A.C. – Lega per l'Abolizione della Caccia Onlus in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Linzola ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, via Hoepli n. 3;



contro:

il Consiglio Regionale della Lombardia in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avv. ti Riccardo Caccia, Silvia Snider e Roberto Grazzi e domiciliato in Milano, via Filzi n. 22, presso il Servizio legislativo e legale – Ufficio legale del medesimo Consiglio Regionale;

la Regione Lombardia in persona del Presidente *pro-tempore*, non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1217 del 2021 proposto dall'Associazione L.A.C. – Lega per l'Abolizione della Caccia Onlus in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Claudio Linzola ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, via Hoepli n. 3;

contro:

la Regione Lombardia in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. ti Piera Pujatti e Alessandro Gianelli e domiciliata in Milano, piazza Città di Lombardia n. 1, presso la sede dell'Avvocatura regionale;

il Consiglio Regionale della Lombardia, in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. ti Riccardo Caccia, Silvia Snider e Roberto Grazzi e domiciliato in Milano, via Filzi n. 22, presso il Servizio legislativo e legale – Ufficio legale del medesimo Consiglio Regionale;

la Provincia di Sondrio in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Maurizio Carrara e domiciliata ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

per l'annullamento quanto al ricorso n. 2093 del 2020:

della deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 1396 del 10 settembre 2020, avente a oggetto «Individuazione da parte del Consiglio regionale di nuovi valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna nella Provincia di Brescia, ai sensi dell'articolo 43, comma 3, della L.R. 16 agosto 1993, n. 26, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 6630/2019, pubblicata sul B.U.R.L. – Serie ordinaria n. 44 del 6 ottobre 2020; quanto al ricorso n. 1217 del 2021:

della deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 1883 del 18 maggio 2021, pubblicata sul B.U.R.L. – Serie ordinaria n. 22 del 3 giugno 2021, recante «Individuazione dei valichi montani in Regione Lombardia ai sensi dell'art. 43, comma 3, della l.r. 16 agosto 1993, n. 26. Ottemperanza a sentenza del TAR Lombardia n. 2342 del 28 novembre 2020;

della deliberazione della Giunta regionale della Lombardia n. 4370 del 3 marzo 2021, recante «Approvazione della proposta di individuazione dei valichi montani in Regione Lombardia e trasmissione al Consiglio regionale per l'approvazione ai sensi dell'art. 43, comma 3, della l.r. 16 agosto 1993, n. 26. Ottemperanza alla sentenza del TAR Lombardia, Milano n. 2342 del 28 novembre 2020 (proposta di deliberazione)»;

del parere reso dall'Osservatorio faunistico venatorio della Regione Lombardia in data 3 febbraio 2021;

della deliberazione del Presidente della Provincia di Sondrio n. 25 del 25 febbraio 2021.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio Regionale della Lombardia, con riguardo a entrambi i ricorsi, e della Regione Lombardia e della Provincia di Sondrio, con riguardo al ricorso R.G. n. 1217/2021;

Viste le istanze di riunione dei ricorsi indicati in epigrafe formulate dall'Associazione ricorrente;

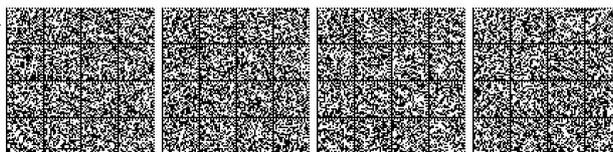
Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 16 febbraio 2022, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

FATTO

1. Con ricorso R.G. n. 2093/2020 l'Associazione ricorrente, riconosciuta ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986, ha impugnato la deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 1396 del 10 settembre 2020, avente a oggetto «Individuazione da parte del Consiglio regionale di nuovi valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna nella Provincia di Brescia, ai sensi dell'articolo 43, comma 3, della L.R. 16 agosto 1993, n. 26, inottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 6630/2019».

A conclusione del giudizio instaurato avverso la deliberazione del Consiglio Provinciale di Brescia n. 17 del 31 marzo 2009, recante l'individuazione di ulteriori valichi montani di potenziale interesse per i flussi di avifauna migratoria, è stata emanata la sentenza del Consiglio di Stato, II, n. 6630/2019 che, riformando la pronuncia del T.A.R.



Lombardia, Brescia n. 4672/2010, ha ordinato al Consiglio Regionale della Lombardia – nel frattempo individuato quale organo competente in materia dall’art. 2, comma 1, lett. h, della legge regionale n. 21 del 2009 – di rideterminarsi in ordine al precedente provvedimento adottato dal Consiglio Provinciale di Brescia che aveva individuato, in maniera carente e non corretta, i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell’avifauna nella Provincia di Brescia. Stante l’inerzia del Consiglio regionale, è stato proposto un giudizio di ottemperanza, concluso con la sentenza del Consiglio di Stato, II, n. 7102/2020, che ha dichiarato l’improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, poiché con la deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia del 10 settembre 2020, n. XI/1396 è stata effettuata la richiesta rivalutazione dei siti originariamente esclusi dal Consiglio provinciale di Brescia, in esecuzione di quanto statuito con l’ottemperanda sentenza n. 6630/2019. Attraverso l’impugnazione proposta nella presente sede, l’Associazione ricorrente contesta la deliberazione del Consiglio regionale del 10 settembre 2020, n. XI/1396 nella quale si è stabilito, in applicazione dell’art. 43, comma 3, della legge regionale n. 26 del 1993, che la caccia può essere vietata solo nei valichi che si trovano nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi» e, quindi, che «l’individuazione dei valichi interessati dalle rotte di migrazione, per espressa previsione legislativa può avvenire esclusivamente nel comparto di maggior tutela», escludendo perciò due valichi che comunque sarebbero interessati dalle rotte migratorie (denominati «Sella di Mandro» e «Valico di Capovalle»), perché collocati in zone non ricomprese nei comparti di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi; inoltre è stato rilevato che la protezione dei predetti valichi avrebbe determinato il superamento della percentuale massima del 20% del territorio da destinare a protezione della fauna selvatica nella zona Alpi, in violazione del disposto di cui all’art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

Con il ricorso oggetto di scrutinio è stata, in primo luogo, eccepita l’illegittimità costituzionale dell’art. 43, comma 3, della legge regionale n. 26 del 1993 per contrasto con l’art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, quale norma interposta rispetto all’art. 117, secondo comma, lett. s, Costituzione, che attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di ambiente.

Con una seconda censura è stata eccepita l’illegittima applicazione dell’art. 10, comma 3, della legge 157 del 1992, poiché i limiti percentuali di tutela della fauna selvatica (compreso tra il 10 e il 20% del territorio delle Alpi) non potrebbero applicarsi alle zone di divieto assoluto di caccia.

Si è costituito in giudizio il Consiglio Regionale della Lombardia, che ha chiesto il rigetto del gravame.

2. Con ricorso R.G. n. 1217/2021, l’Associazione ricorrente ha altresì impugnato, unitamente agli atti presupposti, la deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 1883 del 18 maggio 2021, pubblicata sul B.U.R.L. – Serie ordinaria n. 22 del 3 giugno 2021, recante «Individuazione dei valichi montani in Regione Lombardia ai sensi dell’art. 43, comma 3, della l.r. 16 agosto 1993, n. 26. Ottemperanza a sentenza del TAR Lombardia n. 2342 del 28 novembre 2020».

In seguito alla sentenza di questo Tribunale n. 2342/2020 con cui è stato fatto obbligo al Consiglio regionale della Lombardia di individuare, entro un termine prestabilito, i valichi montani da assoggettare alle misure restrittive dell’attività venatoria, previa proposta della Giunta regionale o della Provincia di Sondrio, per il relativo territorio, è stata adottata la richiamata deliberazione attraverso la quale sono stati individuati otto (8) nuovi valichi montani e ne sono stati confermati tredici (13). A giudizio della ricorrente i predetti valichi sarebbero stati già tutti istituiti in precedenza o comunque individuati da parte dei Piani faunistici venatori provinciali, mentre non sarebbero stati affatto tenuti in considerazione gli ulteriori e preesistenti valichi già noti e censiti che ammonterebbero a un totale di oltre quaranta (40). La deliberazione consiliare si sarebbe semplicemente limitata a confermare tredici (13) valichi, ignorando tutti gli altri, così incorrendo in un difetto di istruttoria e conseguente carenza di motivazione.

A sostegno del ricorso sono state dedotte censure di violazione di varie disposizioni di legge e di eccesso di potere sotto differenti profili.

Si sono costituiti in giudizio il Consiglio Regionale della Lombardia, la Regione Lombardia e la Provincia di Sondrio che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

3. In prossimità dell’udienza di trattazione del merito delle cause, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni.

Alla pubblica udienza del 16 febbraio 2022, su conforme richiesta dei difensori delle parti, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.



DIRITTO

1. In via preliminare, come richiesto dalla difesa della parte ricorrente, va disposta la riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, attesa la loro connessione oggettiva e soggettiva, trattandosi dell'impugnazione da parte della medesima Associazione di atti con cui sono stati individuati, dal Consiglio regionale della Lombardia, i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna da sottoporre a tutela; la deliberazione adottata il 10 settembre 2020 e impugnata con il ricorso R.G. n. 2093/2020 è stata in parte recepita anche nella successiva deliberazione n. 1883 del 18 maggio 2021, impugnata con il ricorso R.G. n. 1217/2021, come reso evidente dall'espreso richiamo contenuto in quest'ultima (in particolare, laddove si riferisce all'individuazione dei valichi in provincia di Brescia). Quindi l'eventuale accoglimento del ricorso R.G. n. 2093/2020 determinerebbe, in via consequenziale, l'accoglimento, almeno *in parte qua*, anche del successivo ricorso R.G. n. 1217/2021.

2. Principiando dall'esame delle questioni proposte attraverso il ricorso R.G. n. 2093/2020 – con cui è stata impugnata la deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 1396 del 10 settembre 2020, avente a oggetto l'individuazione di nuovi valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna nella Provincia di Brescia – deve evidenziarsi che l'atto impugnato è fondato su due concorrenti e autonome ragioni, ossia (i) che l'applicazione dell'art. 43, comma 3, della legge regionale n. 26 del 1993 (secondo cui la caccia può essere vietata solo nei valichi che si trovano nel «comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi») esclude la possibilità di ricomprendere nel divieto i valichi che, pur interessati dalle rotte migratorie («Sella di Mandro» e «Valico di Capovalle»), sono collocati in zone non ricomprese nei comparti di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi, e (ii) altresì che, in ogni caso, un assoggettamento a protezione dei predetti valichi avrebbe determinato il superamento della percentuale massima del 20% del territorio da destinare a protezione della fauna selvatica nella zona Alpi, in violazione del disposto di cui all'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 (mutuato con identico contenuto nell'art. 13, comma 3, lett. a, della legge regionale n. 26 del 1993).

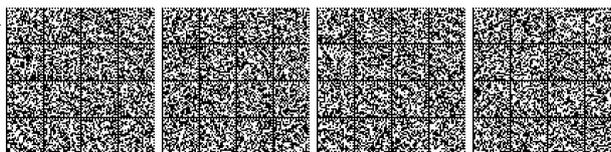
Va specificato che si tratta di due ragioni autonome che sono idonee, ciascuna singolarmente intesa, a sorreggere la deliberazione impugnata, con la conseguenza che l'accertata legittimità di una sola di esse determinerebbe il rigetto del ricorso; ciò impatta sulla verifica della rilevanza, con riguardo al correlato giudizio, delle questioni di costituzionalità di cui si tratterà nel prosieguo.

Si deve premettere che la deliberazione regionale impugnata risulta perfettamente conforme al dato normativo primario regionale e/o statale che consente, da una parte, di imporre il divieto di caccia soltanto nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi e che, dall'altra, per siffatto territorio, costituente una zona faunistica a sé stante, rende possibile un livello di protezione che non può superare il 20% della sua estensione.

Difatti, avuto riguardo alle richiamate disposizioni normative, si deve concludere che, al di fuori della zona di maggior tutela delle Alpi e dei limiti percentuali massimi indicati (pari al 20% del territorio), nessun margine residua in capo al Consiglio regionale nella fase di individuazione di (ulteriori) valichi da sottoporre a protezione, vietandovi l'esercizio della caccia.

A ciò consegue la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale nel citato giudizio – R.G. n. 2093/2020 – sia con riguardo all'art. 43, comma 3, della legge regionale n. 26 del 1993 nella versione attualmente in vigore, sia dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992. Se fossero dichiarate incostituzionali le predette disposizioni, non vi sarebbe alcun impedimento normativo ad ampliare il numero dei valichi interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna da sottoporre a tutela e, quindi, ciò imporrebbe al Consiglio regionale (previo parere dell'I.S.P.R.A. – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) di individuare, ove ne sussistessero i presupposti concreti, nuovi valichi senza limiti numerici e/o di superficie e senza l'obbligo di considerare soltanto quelli collocati nella zona alpina, ma ricomprendendovi anche quelli posti sugli Appennini (esistenti nella parte sud della Regione, in Provincia di Pavia: *cf.* pag. 4 del ricorso R.G. n. 1217/2021). Si ribadisce che entrambe le questioni devono essere sottoposte al vaglio del Giudice delle leggi, affinché non venga meno il requisito della rilevanza, e che le stesse questioni rilevano altresì ai fini della decisione del ricorso R.G. n. 1217/2021, giacché la deliberazione ivi impugnata (n. 1883 del 18 maggio 2021) è stata adottata anche in applicazione dell'art. 43, comma 3, della legge regionale n. 26 del 1993, oltre che della legge n. 157 del 1992.

3. Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, le stesse devono essere trattate separatamente, differenti essendo le norme oggetto di scrutinio e risultando pertanto disomogenei i parametri, anche costituzionali, di riferimento. Difatti l'art. 43, comma 3, della legge regionale n. 26 del 1993 deve essere posto in raffronto con l'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che funge da norma interposta nel giudizio di costituzionalità, sul presupposto della violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s, Costituzione, che attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di ambiente. Diversamente l'art. 10, comma 3, della legge 157 del 1992, recepito in Lombardia con l'art. 13,



comma 3, lett. a, della legge regionale n. 26 del 1993, si pone in contrasto con le norme della Costituzione relative alla salvaguardia del bene ambiente (artt. 3, 9 e 32 Costituzione) e con la normativa dell'Unione europea che funge da parametro interposto, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Costituzione, in particolare con la Direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

4. L'art. 43, comma 3, della legge regionale n. 26 del 1993 stabilisce che «la caccia è vietata sui valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna per una distanza di mille metri dagli stessi; i valichi sono individuati dal Consiglio regionale su proposta della Regione o della provincia di Sondrio per il relativo territorio, sentito l'INFS, e esclusivamente nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi e devono essere indicati nei piani di cui agli artt. 12 e 14 e nei calendari venatori». Invece l'art. 21, comma 3, della legge statale n. 157 del 1992 si limita a stabilire che «la caccia è vietata su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, per una distanza di mille metri dagli stessi».

Come risulta evidente, la norma regionale contiene ulteriori specificazioni rispetto alla norma statale che ne limitano sensibilmente lo spettro di operatività, riservando una ridotta tutela alla salvaguardia e alla conservazione delle specie di uccelli selvatici. Nello specifico la normativa statale vieta la caccia su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, per una distanza di mille metri dagli stessi, mentre la legge regionale pone il divieto esclusivamente nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi, escludendo quindi sia le zone montane alpine che non sono ricomprese nel comparto di maggior tutela, sia le zone montane che non si trovano nelle Alpi, come le fasce appenniniche. A tal proposito due dei valichi collocati in Provincia di Brescia, denominati «Sella di Mandro» e «Valico di Capovalle» di cui al ricorso R.G. n. 2093/2020, e quelli posti sugli Appennini, esistenti nella parte sud della Regione in Provincia di Pavia (cfr. pag. 4 del ricorso R.G. n. 1217/2021), sono stati esclusi dalla tutela proprio perché non ricompresi nel comparto di maggior tutela delle Alpi, pur essendo dei valichi montani a tutti gli effetti e quindi rientrando (o potendo astrattamente rientrare) nello spettro di operatività dell'art. 21, comma 3, della legge statale n. 157 del 1992.

Le disposizioni contenute in tale ultima legge (denominata «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio») sono state considerate dalla consolidata giurisprudenza costituzionale regole minime e uniformi, espressive della potestà statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con la conseguenza che, ove la normativa regionale fosse in contrasto con le richiamate disposizioni statali, risulterebbe invasiva della sfera di competenza legislativa dello Stato e, perciò, sarebbe costituzionalmente illegittima (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 139 del 14 giugno 2017).

Difatti è stato evidenziato in più occasioni che «a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata indicazione della materia “caccia” nel novellato art. 117 Costituzione – in precedenza, invece, espressamente annoverata tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente – determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale (...) anche in tale ambito “è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi” (sentenza n. 139 del 2017). Da ciò consegue che, se da un lato i precisi livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema “non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)”, dall'altro quest'ultima ben può, invece, intervenire su tale disciplina “innalzando il livello della tutela” (sentenza n. 174 del 2017) nell'esercizio delle proprie competenze» (Corte costituzionale, sentenza n. 7 del 17 gennaio 2019; altresì, n. 40 del 6 marzo 2020; n. 291 del 27 dicembre 2019; n. 174 del 13 luglio 2017; n. 139 del 14 giugno 2017).

La riduzione della tutela e della protezione garantite agli uccelli migratori discendente dall'art. 43, comma 3, della legge regionale della Lombardia n. 26 del 1993, rispetto allo standard più elevato previsto dall'art. 21, comma 3, della legge statale n. 157 del 1992, quale parametro interposto, rende, di conseguenza, costituzionalmente illegittima la normativa regionale per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. s, della Costituzione.

5. Passando all'esame dell'art. 10, comma 3, della legge 157 del 1992 – recepito in Lombardia, sostanzialmente nella identica versione, attraverso l'art. 13, comma 3, lett. a, della legge regionale n. 26 del 1993 – lo stesso si pone in contrasto con le previsioni costituzionali relative alla salvaguardia del bene ambiente (artt. 3, 9 e 32 Costituzione) e con la normativa dell'Unione europea che funge da parametro interposto, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Costituzione, in particolare con la Direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (il cui recepimento ha imposto la modifica proprio della legge n. 157 del 1992, adottata originariamente al fine di recepire la previgente Direttiva n. 79/409/CEE «Uccelli»).

5.1. Il predetto art. 10, comma 3, stabilisce che «il territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione è destinato per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica, fatta eccezione per il territorio delle Alpi di ciascuna regione, che costituisce una zona faunistica a sé stante ed è destinato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per



cento. In dette percentuali sono compresi i territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altri leggi o disposizioni»; l'art. 13, comma 3, lett. a, della legge regionale n. 26 del 1993 prevede, sulla falsariga del precedente, che «il territorio agro-silvo-pastorale della regione, la cui estensione è determinata con deliberazione della Giunta regionale, è destinato: a) per una quota dal dieci al venti per cento in zona Alpi e per una quota dal venti al trenta per cento nel restante territorio, a protezione della fauna selvatica, in dette quote sono compresi i territori ove è comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni comprese tutte le aree in cui l'esercizio venatorio è vietato dalla presente legge e, in particolare, dalle disposizioni di cui agli articoli 17, 18, 37 e 43».

Il limite di territorio assoggettabile a tutela in favore della fauna selvatica – che può raggiungere al massimo il 20% per la zona alpina e il 30% per il restante territorio - risulta in (potenziale) contrasto con gli obiettivi di protezione della fauna selvatica (compresa l'avifauna), poiché si fonda su un dato meramente quantitativo che opera a prescindere dalle peculiarità del territorio e dalle eventuali ulteriori esigenze di tutela per le citate specie selvatiche che dovessero manifestarsi nel corso del tempo.

Trattandosi di normativa finalizzata a garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 139 del 14 giugno 2017), la stessa deve perseguire efficacemente tale obiettivo, visto che la tutela dell'ambiente è un valore costituzionale primario e assoluto che non può essere compromesso nel suo nucleo fondamentale (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 378 del 14 novembre 2007; sentenza n. 367 del 7 novembre 2007; ordinanza n. 365 del 30 luglio 1993; sentenza n. 641 del 30 dicembre 1987; sentenza n. 210 del 28 maggio 1987). Tale conclusione risulta rafforzata a seguito della riforma entrata in vigore in data 9 marzo 2022, che ha introdotto nella Costituzione uno specifico riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali («[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»: art. 9, terzo comma, Costituzione, come modificato con Legge costituzionale n. 1 del 2022). La novella costituzionale, quale esplicitazione di principi già desumibili dal dettato costituzionale, come si può ricavare dalla giurisprudenza costituzionale in precedenza richiamata, non risulta di carattere innovativo, ma appare ricognitiva del valore primario e fondamentale del bene ambiente, secondo una sua concezione unitaria «comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 210 del 28 maggio 1987).

Tale valore, tuttavia, non potendo avere una prevalenza assoluta sugli altri diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione (libera iniziativa economica, attività legate al libero sviluppo della personalità, ecc.), deve rinvenire un punto di equilibrio con gli stessi che «deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 9 maggio 2013).

Tra l'altro, proprio nella fase di individuazione da parte del Consiglio regionale della Lombardia dei valichi montani interessati dalle rotte di migrazione da sottoporre a tutela, non è stato possibile vietare la caccia in relazione a una parte di essi – in particolare quelli denominati «Sella di Mandro» e «Valico di Capovalle» situati nella Provincia di Brescia (ricorso R.G. n. 2093/2020) – in ragione dell'avvenuto raggiungimento del limite massimo di territorio tutelabile (non superiore al 20% nella zona delle Alpi), a nulla rilevando l'importanza dei siti individuati e la tipologia di avifauna interessata. Se, in linea astratta, si può giustificare una previsione normativa che stabilisse dei criteri per l'individuazione delle zone del territorio sottoponibili a tutela, in modo da contemperare le finalità di carattere ambientale anche con le esigenze correlate alla caccia e alle altre attività meritevoli di tutela, nondimeno siffatta disposizione non potrebbe essere avulsa dagli obiettivi che si intendono perseguire, oltre che da una intrinseca ragionevolezza e dall'effettività delle misure adottate. Procedendo a un bilanciamento dei diversi interessi in rilievo, si rileva come non possa ammettersi un sacrificio totale in danno delle specie di uccelli selvatici da proteggere in ragione dell'esistenza di un limite quantitativo massimo di territorio tutelabile, altrimenti si affermerebbe la (totale) recessività del bene ambiente rispetto agli altri valori con lo stesso confliggenti, disattendendo le chiare indicazioni della giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 9 maggio 2013). Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha confermato che, «quando l'autorità competente è chiamata a verificare l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti, essa deve procedere a una comparazione delle diverse soluzioni che soddisfano le condizioni del regime derogatorio istituito all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva "Uccelli" per determinare quella che risulta più soddisfacente» (Corte di Giustizia U.E., I, 17 marzo 2021, causa C-900/19, par. 37). La rigidità del dato normativo contenuto nell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, non consente di operare alcun bilanciamento e ciò si pone in contrasto sia con la necessità di tutelare efficacemente l'ambiente, sia con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, discendenti dall'art. 3 Costituzione. In tal senso, la Corte costituzionale

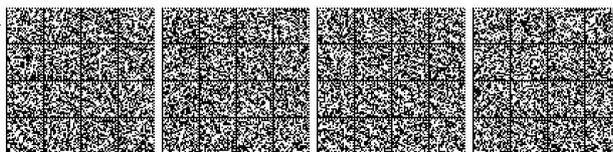


ha sottolineato come «la scelta dello strumento amministrativo consente di motivare in ordine alla ricorrenza delle specifiche condizioni a cui il legislatore statale subordina l'esercizio della deroga [al divieto di catturare e uccidere uccelli selvatici], quale strumento di carattere eccezionale e temporaneo, mentre la previsione dell'autorizzazione nella legge regionale impugnata determina l'assorbimento dell'obbligo di motivazione e finisce con il trasformare la stessa deroga in un rimedio stabile e permanente» (Corte costituzionale, sentenza n. 70 del 5 aprile 2018).

La previsione di un limite quantitativo massimo del territorio tutelabile, non suscettibile di incremento alcuno, impedisce di fronteggiare sopravvenute esigenze legate alla necessità di tutelare nuove specie di uccelli migratori o di modulare la tipologia di conservazione dei loro *habitat*, diversamente dovendosi procedere all'eliminazione o alla riduzione della tutela per altre zone, al fine di poter adottare misure di protezione per siffatti nuovi contesti. Soltanto un consistente aumento di tale limite massimo o, in alternativa, la previsione di meccanismi di natura qualitativa in grado di contemperare i diversi obiettivi possono assicurare una efficace protezione della avifauna selvatica e garantirne la conservazione, senza sacrificarla rispetto agli altri interessi, pur meritevoli di tutela.

5.2. La parte della disposizione, secondo cui il territorio delle Alpi è destinato a protezione in una misura ricompresa tra il 10 e il 20 per cento – con la specificazione che «in dette percentuali sono compresi i territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni» – risulta peraltro anche irragionevole rispetto al resto della nonna che destina il territorio agro-silvo-pastorale di ogni Regione per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica, tenuto conto che per comune esperienza la fauna selvatica è più numerosa nelle zone meno antropizzate dove si rinvengono la maggior parte degli *habitat* incontaminati e non compromessi, stante il ridotto impatto negativo delle attività umane sul contesto circostante. Assicurare, perciò, una tutela quantitativa inferiore agli ambiti territoriali alpini rispetto al restante territorio rischia di compromettere in maniera irreversibile l'equilibrio complessivo dell'ambiente naturale. Tale compromissione è tanto più rilevante, in quanto nel limite massimo del venti per cento devono essere ricompresi anche i territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria per effetto di altre leggi o disposizioni: ciò riguarda, ad esempio, le aree ricomprese nei Parchi o nelle riserve (nazionali, regionali o naturali), che solitamente sono situate in zone montane, non eccessivamente popolate, rischiandosi in tal modo di saturare soltanto con tali aree la soglia massima di tutela territoriale prevista dalla legge e lasciandone privi tutti gli ambiti posti all'esterno delle predette riserve.

5.3. Anche per l'ordinamento sovranazionale la necessità di garantire la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo a un livello che corrisponde alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali (*cf.* art. 2 della Direttiva n. 2009/147/CE), non può essere efficacemente perseguita prevedendo dei limiti quantitativi massimi, peraltro rigidi, con riguardo al territorio sottoponibile a tutela, giacché in tal modo si subordina la protezione delle specie di uccelli selvatici al mancato raggiungimento di tali limiti massimi, che, laddove superati, impediscono di garantire una protezione alle richiamate specie animali, a prescindere dalla loro tipologia e dallo stato di conservazione (*cf.* i presupposti richiesti dall'art. 4 della Direttiva n. 2009/147/CE, per applicare misure speciali di conservazione alle specie di uccelli; richiama il principio di precauzione in materia ambientale, Corte di Giustizia U.E., 23 aprile 2020, causa C-217/19, par. 91). Risulta evidente che il disposto normativo oggetto di scrutinio funzionalizza e pospone la tutela delle specie di uccelli selvatici a esigenze extrambientali (nemmeno specificamente individuate) dei contesti territoriali interessati, invertendo l'ordine di priorità fissato dalla normativa europea che, invece, individua la protezione degli uccelli selvatici quale obiettivo prioritario, stante la diminuzione, in certi casi rapidissima, della loro popolazione che «rappresenta un serio pericolo per la conservazione dell'ambiente naturale, in particolare poiché minaccia gli equilibri biologici» (terzo considerando della Direttiva n. 2009/147/CE; *cf.* Corte di Giustizia U.E., I, 17 marzo 2021, causa C-900/19, par. 58), e tenuto conto che «la conservazione delle specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri è necessaria per raggiungere gli obiettivi comunitari in materia di miglioramento delle condizioni di vita e di sviluppo sostenibile» (quinto considerando della Direttiva n. 2009/147/CE). La rilevanza degli interessi ambientali rispetto alle ulteriori e differenti esigenze correlate allo svolgimento delle attività antropiche (caccia, attività produttive, attività commerciali, ecc.) rende inidoneo un meccanismo di protezione che, in maniera rigida, prevede una consistente limitazione del territorio da sottoporre a tutela, tale da impedire, anche solo potenzialmente, la salvaguardia delle specie di uccelli selvatici che sono a rischio di sparizione o si trovano in situazioni di particolare difficoltà. Del resto, in ragione del suo carattere eccezionale (Corte di Giustizia U.E., I, 17 marzo 2021, causa C-900/19, par. 29; III, 21 giugno 2018, C-557/15, par. 47), la dispensa «al divieto generale di cacciare le specie protette è subordinata alla adozione di misure di deroga dotate di una motivazione che faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte dall'art. 9, paragrafi 1 e 2 [della Direttiva n. 2009/147/CE]» (Corte costituzionale, sentenza n. 190 del 15 giugno 2011, che richiama Corte di Giustizia C.E., 8 giugno 2006, causa G 118/94; più di recente, Corte costituzionale, sentenza n. 158 del 20 luglio 2021).



Da quanto evidenziato risulta palese che l'individuazione di un limite esclusivamente quantitativo di tutela territoriale, neppure molto elevato e altresì nemmeno suscettibile di adattamento alcuno, al posto di un meccanismo di tipo qualitativo in grado di garantire efficacemente l'obiettivo di tutela delle specie migratorie di uccelli selvatici si pone anche in contrasto con gli obiettivi contenuti nella Direttiva europea n. 2009/147/CE, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Costituzione (la deroga al regime di tutela di cui uno Stato membro intende avvalersi deve essere proporzionata alle necessità che la giustificano: Corte di Giustizia U.E., 23 aprile 2020, causa C-217/19, par. 67).

6. Sulla scorta delle suesposte considerazioni, i giudizi oggetto di scrutinio devono essere sospesi e gli atti vanno trasmessi alla Corte Costituzionale in quanto risultano rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità (i) dell'art. 43, comma 3, della legge regionale della Lombardia n. 26 del 1993 (sostituito dall'art. 1, comma 21, lett. f, della legge regionale n. 7 del 2002 e successivamente modificato dall'art. 2, comma 1, lett. h, della legge regionale n. 21 del 2009 e dall'art. 3, comma 5, lett. p, della legge regionale n. 7 del 2016), per violazione dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s, della Costituzione, e (ii) dell'art. 10, comma 3, della legge 157 del 1992, e di conseguenza dell'art. 13, comma 3, lett. a, della legge regionale n. 26 del 1993, per violazione degli artt. 3, 9, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, secondo quanto specificato in precedenza.

7. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione quarta), non definitivamente pronunciando, previa riunione dei ricorsi indicati in epigrafe:

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge regionale della Lombardia n. 26 del 1993 (sostituito dall'art. 1, comma 21, lett. f, della legge regionale n. 7 del 2002 e successivamente modificato dall'art. 2, comma 1, lett. h, della legge regionale n. 21 del 2009 e dall'art. 3, comma 5, lett. p, della legge regionale n. 7 del 2016), per violazione dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s, della Costituzione;*

b) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 157 del 1992, e di conseguenza dell'art. 13, comma 3, lett. a, della legge regionale n. 26 del 1993, per violazione degli artt. 3, 9, 32 e 117, primo comma, della Costituzione;*

c) *dispone la sospensione dei giudizi oggetto di scrutinio;*

d) *ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

e) *ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente della Giunta Regionale della Lombardia e al Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati;*

f) *riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.*

Così deciso in Milano nella Camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente;

Silvia Cattaneo, consigliere;

Antonio De Vita, consigliere, estensore.

Il Presidente: NUNZIATA

L'estensore: DE VITA



n. 47

Ordinanza del 22 marzo 2022 del Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da B. E. ed altri contro Ministero dell'istruzione

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione dell'obbligo vaccinale per il personale della scuola (nel caso di specie: docenti, dipendenti del Ministero dell'istruzione) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati - Denunciata esclusione della possibilità di erogare, durante il periodo di sospensione, l'assegno alimentare previsto dall'art. 500 del d.lgs. n. 297 del 1994.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4-ter, comma 3.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

SEZIONE LAVORO

Il Giudice del lavoro dott. Mariarosa Pipponzi, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 28 febbraio 2022, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel ricorso *ex art.* 700 del codice di procedura civile in corso di causa promosso da T. R., T. D., S. A., B. M., B. M., B. E., B. E., G. M. L., T. D. tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Mauro Sandri e Olav Gianmaria Taraldsen del Foro di Milano, ricorrenti;

Contro Ministero dell'istruzione in persona del Ministro *pro tempore* rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Brescia, convenuto;

Premesso in fatto che:

T. R., T. D., S. A., B. M., B. E., B. E., G. M. L., T. D. prestano la loro attività lavorativa con rapporto a tempo indeterminato alle dipendenze del Ministero dell'istruzione in quanto docenti presso istituti scolastici pubblici aventi tutti sede nella Provincia di Brescia;

B. M. presta la sua attività presso l'... con contratto di lavoro a tempo determinato avente scadenza al ... ;

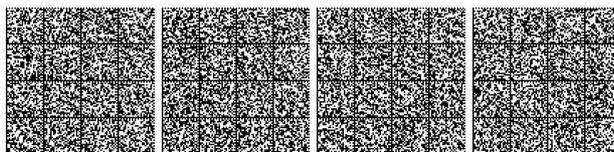
S. A., B. M., B. M., B. E., G. M. L., T. D. sono ultracinquantenni;

i dirigenti scolastici di ciascuna delle scuole presso le quali prestano servizio hanno loro comunicato un provvedimento di sospensione dal lavoro avente efficacia per i sei mesi successivi e contestualmente hanno fatto presente che non sarebbe stata erogata, in quanto del pari sospesa, la retribuzione per il medesimo periodo;

i provvedimenti di sospensione sono stati emessi a seguito del mancato adempimento dell'obbligo vaccinale introdotto dall'art. 2 del decreto-legge n. 172 del 26 novembre 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3 (nella *Gazzetta Ufficiale* 25 gennaio 2022, n. 19) e dall'art. 1 del decreto-legge 7 gennaio 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2022, n. 18 (nella *Gazzetta Ufficiale* 8 marzo 2022, n. 56);

i ricorrenti hanno evidenziato la natura discriminatoria della norma che impedisce loro di accedere al luogo di lavoro, in quanto non vaccinati, seppure disponibili a sottoporsi a tampone ogni quarantotto ore ed hanno chiesto in via di urgenza di essere reintegrati nel posto di lavoro e nella retribuzione o, quantomeno, di poter ottenere l'assegno alimentare *ex art.* 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957;

con particolare riferimento all'assegno alimentare i ricorrenti sostengono: *a)* che la sospensione dal lavoro con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro prevista dall'art. 4-ter, comma 3, del decreto-legge n. 44/2021, convertito dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, introdotto dal decreto-legge n. 172 del 26 novembre 2021, convertito dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3, ha natura cautelare al pari della «sospensione cautelare» di cui agli articoli 91 e 92 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, seppur diretta a tutelare un interesse pubblico di altra natura; *b)* che nel caso di sospensione per motivi disciplinari e nel caso di sospensione cautelare obbligatoria e facoltativa è prevista dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, la concessione di un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio oltre agli assegni per carichi di famiglia; *c)* l'assegno alimentare non ha natura retributiva né è qualificabile come compenso o emolumento, ma ha unicamente natura assistenziale in quanto è destinato a far fronte alle esigenze di vita del dipendente privato della retribuzione evitando, in tal modo, che i mezzi di sussistenza dell'impiegato così ridotti siano insufficienti ad assicurare a questi ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa;



i ricorrenti affermano che la mancata previsione di un assegno alimentare per i lavoratori sospesi ai sensi dell'art. 4-ter, comma 3, del decreto-legge n. 44/2021, convertito dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, risulta discriminatoria e viola l'art. 3 della Costituzione;

denunciano i ricorrenti la violazione dei propri diritti fondamentali costituzionalmente protetti ed in particolare del diritto al lavoro e del diritto ad una esistenza libera e dignitosa (articoli 1, 2 e 4 della Costituzione) conseguente all'impossibilità di percepire alcun reddito per il sostentamento proprio e dei propri famigliari;

il Ministero della pubblica istruzione si è costituito in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso ed in particolare ha sostenuto che la corresponsione dell'assegno alimentare di cui all'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 è «una misura specifica prevista in presenza di un provvedimento specifico non essendo espressione di un principio generale» e che «il legislatore ha intenzionalmente — e secondo un legittimo esercizio della discrezionalità che gli spetta — ommesso di prevedere tale assegno nel caso di sospensione per mancata ottemperanza all'obbligo vaccinale» in quanto si tratta di una forma di assistenza «prevista per casi che si assumono essere isolati e limitati, quando invece la sospensione di cui all'art. 4-ter del decreto-legge n. 44/2021 è — come dimostra il presente ricorso — destinata ad avere una applicazione numericamente assai più estesa, sicché — in mancanza di una specifica previsione — non si può imporre all'amministrazione di attivare in massa il meccanismo assistenziale chiesto dalla controparte»;

all'udienza del 28 febbraio 2022, il procedimento è stato trattato mediante collegamento audiovisivo a distanza ex art. 221, decreto-legge n. 34/2020, convertito con legge n. 77/2020, ed ex art. 7, decreto-legge n. 105/2021, convertito con legge n. 126/2021, prorogato ex art. 16 del decreto-legge n. 228/2021, convertito con legge n. 15/2022.

OSSERVA

L'art. 4-ter, comma 3, del decreto-legge n. 44/2021, convertito dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, nella parte in cui recita «Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» pone dubbi di compatibilità con gli articoli 2 e 3 della Costituzione e pertanto tale questione va rimessa alla Corte costituzionale.

Quanto all'ammissibilità della questione sollevata in sede cautelare:

la Corte costituzionale si è ripetutamente espressa in senso favorevole in quanto non risulti esaurita la *potestas judicandi*, circostanza che non ricorre nel caso di specie, venendo emanata con separato atto contestualmente al presente provvedimento, solo una misura cautelare interinale, la quale è provvisoria e rimarrà efficace fino alla Camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale ed è quindi da intendersi condizionata agli esiti dello scrutinio di costituzionalità richiesto (in tal senso Corte costituzionale 9 maggio 2013, n. 83, e Corte costituzionale 30 gennaio 2018, n. 10).

Quanto alla rilevanza:

i ricorrenti sono tutti dipendenti del Ministero dell'istruzione e svolgono attività di docenti e come tali sono soggetti all'obbligo vaccinale a decorrere dal 15 dicembre 2021;

i ricorrenti non hanno ritenuto di adempiere all'obbligo vaccinale e non hanno allegato di versare in una delle ipotesi in cui la vaccinazione può essere omessa e differita;

i ricorrenti sono stati tutti sospesi con provvedimenti emessi dai rispettivi dirigenti scolastici fra il mese di ... ed il mese di ... e la loro sospensione dal servizio è prevista per i successivi sei mesi e, per coloro che hanno compiuto i cinquanta anni di età o che li compiranno in corso di sospensione, sino al 15 giugno 2022;

i ricorrenti agiscono per ottenere il riconoscimento dell'assegno alimentare previsto in via generale per i pubblici dipendenti dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, ed in particolare dall'art. 500, decreto legislativo n. 297/1994 (Testo unico del personale scolastico) che recita «Nel periodo di sospensione dall'ufficio è concesso un assegno alimentare in misura pari alla metà dello stipendio, oltre agli assegni per carichi di famiglia. 2. La concessione dell'assegno alimentare va disposta dalla stessa autorità competente ad infliggere la sanzione.»;

l'art. 4-ter, comma 3, del decreto-legge n. 44/2021, convertito dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, sul punto appare inequivoco nello stabilire che per il periodo di sospensione disposta per il mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale «non sono dovuti la retribuzione né altro compenso od emolumento comunque denominato»;

la locuzione «né altro compenso od emolumento comunque denominato» appare insuscettibile di un'interpretazione che consenta di riconoscere ai ricorrenti l'assegno alimentare che è, appunto, un emolumento erogato in assenza di prestazione lavorativa;



l'art. 4-ter, comma 3 citato, è una disposizione di carattere speciale e di conseguenza non pare percorribile la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata sulla base di parametri invocati dalle parti e cioè gli articoli 2 e 3 della Costituzione;

non pare neppure possibile riconoscere il diritto all'assegno alimentare applicando in via analogica l'art. 82, decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, come richiesto da parte ricorrente, né l'art. 500 del decreto legislativo n. 297/1994, essendo tali disposizioni specificamente riferite alle sospensioni cautelari derivanti da violazioni aventi rilevanza disciplinare;

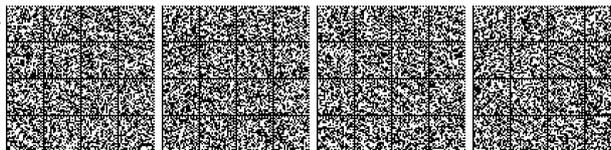
solamente ove l'art. 4-ter, comma 3, del decreto-legge n. 44/2021, convertito dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, nella parte in cui recita «Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» venisse ritenuta non conforme a Costituzione la domanda di assegno alimentare potrebbe trovare accoglimento già in sede cautelare e da ciò consegue la rilevanza della questione sollevata.

Quanto alla non manifesta infondatezza:

l'assegno alimentare ha natura pacificamente assistenziale (cfr: Consiglio di Stato, Sez. III, 15 giugno 2015, n. 2939, TAR Lombardia, Sez. I Milano, 16 maggio 2012, n. 2070) essendo generalmente riconosciuto in caso di sospensione dal rapporto di lavoro per motivi disciplinari o cautelari ed è stato considerato dalla Corte costituzionale misura ragionevole per sopperire alle esigenze alimentari del lavoratore sospeso nei casi in cui venga a mancare la corrispettività fra le prestazioni delle parti. Nella ordinanza n. 258/1988, si afferma: «appare ragionevole l'attribuzione all'impiegato sospeso cautelarmene di un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio tenuto conto della sospensione dalla prestazione lavorativa disposta cautelatamente nell'interesse pubblico» e considerando che «il precetto costituzionale posto dall'art. 36 della Costituzione ha riferimento alla tutela del lavoro e non anche alle particolari situazioni nelle quali venga a mancare l'applicazione del principio di corrispettività fra le prestazioni delle parti»;

l'art. 2 della Costituzione nel prevedere una particolare tutela dell'individuo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (tra cui rientrano i luoghi di lavoro) non sembra permettere l'adozione di misure che possano arrivare sino al punto di ledere la dignità della persona come può avvenire quando alla persona sia preclusa ogni forma di sostentamento per far fronte ai bisogni primari della vita (cfr: Corte costituzionale 20 luglio 2021, n. 137). È questo che si verifica nel caso in esame per tutti i docenti che non abbiano ritenuto di vaccinarsi essendo stata loro sottratta ogni possibilità di esercitare la propria attività lavorativa costituendo la vaccinazione «requisito essenziale per lo svolgimento delle attività lavorative dei soggetti obbligati ai sensi del comma 1.» (ex art. 4-ter, comma 3, del decreto-legge n. 44/2021, convertito dalla legge 28 maggio 2021, n. 76) e non potendo accedere a quegli istituti che tutelano i lavoratori in caso di perdita dell'occupazione quali l'indennità di disoccupazione (conservando il posto di lavoro) essendo tale provvidenza in ogni modo preclusa ai dipendenti pubblici a tempo indeterminato, né possono fruire, in quanto in età lavorativa, di quelle provvidenze che presuppongono una determinata anzianità anagrafica. In tal modo i docenti perdono ogni possibilità di far fronte alle esigenze basilari della vita non potendo fare affidamento su alcuna forma di sostegno economico per un periodo temporalmente rilevante (ad oggi fino al 15 giugno 2022 per gli ultracinquantenni e comunque sino al mese di giugno 2022 anche per gli infracinquantenni computandosi i sei mesi dalla data del provvedimento di sospensione). Né tale lesione appare giustificata dalla finalità di «tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nella erogazione delle prestazioni di cura e di assistenza» ex art. 4, comma 1, decreto-legge n. 44/2021, nell'ambito di una situazione emergenziale, in quanto le conseguenze che esso implica nella sfera del dipendente non vaccinato (via via irrigidite a seguito delle modifiche apportate dall'originaria formulazione) appaiono eccessivamente sproporzionate e sbilanciate nell'ottica della necessaria considerazione degli altri valori costituzionali coinvolti tra cui la dignità della persona umana. Come noto il diritto al lavoro costituisce una delle principali prerogative dell'individuo su cui si radica l'ordinamento italiano che trova protezione nell'ambito dei principi fondamentali della Carta costituzionale e che viene tutelato non solo in quanto strumento attraverso cui ciascuno può sviluppare la propria personalità (potendo così concorrere al progresso materiale e spirituale della società), ma innanzitutto in quanto costituisce il mezzo per assicurare alla persona ed al rispettivo nucleo familiare attraverso la giusta retribuzione il diritto fondamentale di vivere un'esistenza libera e dignitosa;

la disposizione in esame si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione in quanto, a fronte di una condotta non integrante illecito né disciplinare né penale e che riguarda una fattispecie introdotta in una fase emergenziale ed in un contesto del tutto eccezionale, nega ai docenti non vaccinati persino la corresponsione di quelle indennità, quale è l'assegno alimentare, generalmente riconosciute dall'ordinamento per sopperire alle esigenze alimentari del lavoratore sospeso anche laddove quest'ultimo sia coinvolto in procedimenti penali e disciplinari per fatti di oggettiva gravità posto che ciò genera un'irragionevole disparità di trattamento nei confronti dei soggetti che hanno posto in essere condotte che, proprio per previsione legislativa, sono esenti da alcun tipo di rilievo.



P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli articoli 2 e 3 della Costituzione;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con il dettato degli articoli 2 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 4-ter, comma 3, del decreto-legge n. 44/2021, convertito dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, nella parte in cui nel prevedere che «Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» esclude, nel periodo di disposta sospensione in favore del personale di cui alla lettera a) citata disposizione, l'erogazione dell'assegno alimentare previsto dall'art. 500, decreto legislativo n. 297/1994 (Testo unico del personale scolastico);

Sospende il presente procedimento;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Brescia, il 22 marzo 2022.

Il Giudice del lavoro: PIPPONZI

22C00083

N. 48

Ordinanza del 28 febbraio 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria
sul ricorso proposto da Coppola Vito Francesco contro Azienda sanitaria provinciale di Crotona

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-septies, comma 2, lettera g).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 845 del 2021, proposto dal sig. Vito Francesco Coppola, rappresentato e difeso dall'avv. Sandra Cretella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

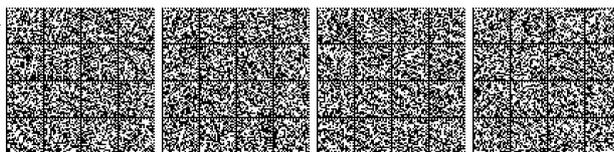
Contro Azienda sanitaria provinciale di Crotona, non costituita in giudizio;

Per l'ottemperanza del decreto ingiuntivo n. 78/2020, emesso in data 2 ottobre 2020 dal Tribunale di Crotona, in funzione di Giudice del lavoro.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2022 il dott. Alberto Ugo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.



I. — *I fatti di causa*

I.1. — Con decreto ingiuntivo n. 78/2020, del 2 ottobre 2020 (RG n. 1515/2020), il Tribunale di Crotona ha ingiunto all'Azienda sanitaria provinciale di Crotona il pagamento, in favore del sig. Vito Francesco Coppola, della somma complessiva di «euro 31.920,60 oltre interessi legali o rivalutazione come indicato in ricorso fino all'effettivo pagamento, oltre spese e compensi del presente procedimento che liquida in euro 1.305,00 per compenso professionale ed euro 259,00 per spese, oltre spese generali (15%), IVA e C.P.A. come per legge».

Il citato decreto ingiuntivo non è stato opposto dall'Azienda sanitaria provinciale di Crotona. Conseguentemente, con provvedimento in data 4 dicembre 2020, il Tribunale di Crotona ha dichiarato l'esecutorietà del decreto ingiuntivo.

In data 17 dicembre 2020, il predetto decreto ingiuntivo, munito di formula esecutiva, è stato ritualmente notificato all'Azienda sanitaria provinciale di Crotona.

I.2. — A fronte del perdurante inadempimento dell'amministrazione, con ricorso notificato a mezzo PEC in data 20 maggio 2021, depositato nella Segreteria del Tribunale in data 21 maggio 2021, il ricorrente ha chiesto che il Tribunale amministrativo regionale adito ordini all'Azienda sanitaria provinciale di Crotona il compimento degli atti utili e necessari a dare piena esecuzione al giudicato nascente dal predetto decreto ingiuntivo non opposto.

I.3. — L'Azienda sanitaria provinciale di Crotona non si è costituita in giudizio.

I.4. — All'udienza del 14 dicembre 2021, il Tribunale amministrativo regionale ha rilevato che la notifica del ricorso in ottemperanza era stata effettuata ad un indirizzo PEC dell'Azienda sanitaria provinciale di Crotona diverso da quello indicato nel Registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE) e nel Registro degli indirizzi elettronici delle pubbliche amministrazioni.

Il Tribunale amministrativo regionale ha ordinato, pertanto, la rinotifica del ricorso di ottemperanza. Adempimento che è stato ritualmente eseguito dal ricorrente.

I.5. — Il ricorso è stato trattato all'udienza camerale del 23 febbraio 2022 e spedito in decisione.

II. — *La questione di legittimità costituzionale*

La fattispecie di cui è causa rientra nell'ambito applicativo dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215.

È opinione del Tribunale amministrativo regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), sopra citato, per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, da solo e, nella misura in cui riguardi anche il giudizio d'ottemperanza svolto davanti al giudice amministrativo, in combinata lettura con l'art. 113 della Costituzione.

III. — *La rilevanza della questione*

III.1. — La disposizione della cui compatibilità con la Costituzione si dubita così recita: «al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma [e cioè le attività di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, sia per la gestione corrente che per il pregresso, nonché le attività di monitoraggio e di gestione del contenzioso, NDR], assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive (...). Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025».

III.2. — La previsione normativa deve trovare applicazione, oltre che alle azioni esecutive proposte ai sensi del codice di procedura civile, anche al giudizio di ottemperanza, che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, ha funzione e natura esecutiva, allorché sia attivato ai fini dell'esecuzione di un provvedimento del giudice civile.

Si è infatti chiarito che, in sede di ottemperanza di un titolo formatosi davanti al giudice ordinario, il giudice amministrativo deve svolgere un'attività meramente esecutiva senza possibilità di integrare la sentenza (*cf.*, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1952; Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2009, n. 561; Cons. Stato, Sez. VI, 8 settembre 2008, n. 4288; C.G.A. 8 settembre 2014, n. 522), dovendosi limitare all'accertamento dell'esistenza di un comportamento omissivo o elusivo e all'attuazione del disposto della pronuncia del giudice civile passata in giudicato, trovando in essa un limite invalicabile (in tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 18 gennaio 2016, n. 145).

Non a caso, si ritiene pacificamente applicabile al giudizio di ottemperanza la sospensione delle procedure esecutive individuali prevista tanto dall'art. 243-*bis*, comma 4, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in caso di avvio della procedura di riequilibrio di bilancio di un ente locale (*cf.* C.G.A. 28 ottobre 2014, n. 586; TAR Sicilia – Catania, Sez. I, 11 luglio 2013, n. 2045), quanto dall'art. 248, comma 2 del medesimo testo normativo per il caso di dissesto (*cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5184; TAR Lazio – Roma, Sez. II, 8 novembre 2021, n. 11440).



III.3. — Occorre, a questo punto, prendere posizione su un orientamento formatosi nella giurisprudenza amministrativa a proposito della sospensione delle esecuzioni nei confronti degli enti del servizio sanitario disposta in passato con leggi che saranno richiamate *ultra*.

Un certo orientamento interpretativo (*cf.* Cons. Stato, Sez. III, 11 luglio 2013, n. 3726; TAR Calabria – Reggio Calabria, 31 luglio 2020, n. 480) ha ritenuto che la sospensione operi soltanto per la fase propriamente esecutiva, svolta dal commissario *ad acta* nominato dal giudice amministrativo. Ciò in quanto l'accoglimento, da parte del giudice, della domanda di ottemperanza si risolve nell'ordine alla stessa amministrazione debitrice di provvedere all'esecuzione entro un dato termine, rafforzando così l'ordine che scaturisce già dal *dictum* giurisdizionale rimasto ineseguito.

Questo Tribunale ritiene non condivisibile l'orientamento testé descritto.

Innanzitutto, esso opera una distinzione, quanto agli effetti della sospensione, tra la fase dell'ottemperanza svolta davanti al giudice amministrativo e la fase curata dal commissario *ad acta* da esso nominato. Di tale distinzione, però, non v'è traccia nelle varie previsioni legislative succedutesi, che, come quella oggi in rilievo, si limitano a vietare che le azioni esecutive vengano «intraprese» o «proseguite» nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale. Peraltro, l'uso del verbo «intraprendere» richiama semanticamente e logicamente l'attenzione alla fase introduttiva dell'azione d'ottemperanza, e cioè al momento della proposizione del ricorso.

In secondo luogo, la distinzione in questione appare artificiale, se solo si consideri che entrambe le fasi — quella davanti al giudice amministrativo e quella che vede il commissario *ad acta* come protagonista — hanno come unica finalità l'attuazione del comando giurisdizionale contenuto nel provvedimento del giudice ordinario.

Infine, una simile opzione ermeneutica comporterebbe spreco di attività giurisdizionale, richiedendo la pronuncia del giudice amministrativo sulla domanda di ottemperanza senza che, poi, il privato possa ottenere la soddisfazione del credito azionato esecutivamente. La stessa comporterebbe, inoltre, elevate probabilità di incidenti di esecuzione proprio in ordine all'applicabilità della ridetta sospensione.

III.4. — Emerge, dunque, in tutta la sua evidenza la rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, infatti, questo Tribunale amministrativo regionale dovrebbe dichiarare, immediatamente e in via del tutto preliminare, improcedibile il ricorso proposto dal sig. Vito Francesco Coppola.

IV. — *La non manifesta infondatezza della questione*

IV.1. — Il dubbio di incompatibilità tra l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, e l'art. 24 della Costituzione è alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Essa ha ripetutamente affermato che la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice (sentenza n. 522 del 2002).

La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale, perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, *cf.* le sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998; ordinanza n. 331 del 2001).

La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (sentenza n. 419 del 1995), stante che «il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenze n. 225 del 2018 e n. 304 del 2011).

È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008); ma tale limite è valicato «ogniqualevolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (sentenza n. 225 del 2018; negli stessi termini, tra le tante, sentenze n. 87 del 2021, n. 271 del 2019, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004).

La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: «un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale» (sentenza n. 186 del 2013).

È ben vero che il legislatore ordinario — in presenza di altri diritti meritevoli di tutela — può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva.

Deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (*ex plurimis*, *cf.* le sentenze n. 212 del 2020, n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988).



IV.2. — Sulla base dei principi testé illustrati, la Corte ha già dichiarato illegittimo, con sentenza del 12 luglio 2013, n. 186, l'art. 1, comma 51, legge 13 dicembre 2010, n. 220, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera *e*), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni, con legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle ulteriori modificazioni apportate dall'art. 6-*bis*, comma 2, lettere *a*) e *b*), decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni, con legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui prevedeva che, nelle regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dei disavanzi sanitari, non potessero essere intraprese o proseguite azioni esecutive, anche ai sensi dell'art. 112 c.p.a., nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2012.

La Corte ha ribadito che un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007).

Viceversa, la disposizione in quella sede censurata, la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, era stata differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013, oltre a prevedere la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle regioni commissariate (con derivante e definitivo accollo, a carico degli esecutanti, delle spese di esecuzione già affrontate), non prevedeva alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati.

Essa, pertanto, si poneva, in entrambe le sue versioni, in contrasto con l'art. 24 della Costituzione in quanto, in conseguenza della norma censurata, venivano vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie procedenti nei giudizi esecutivi.

Costoro non soltanto si trovano, in alcuni casi da più di un triennio, nella impossibilità di trarre dal titolo da loro conseguito l'utilità ad esso ordinariamente connessa, ma dovevano, altresì, sopportare, in considerazione dell'automatica estinzione (o, nella versione precedente, della inefficacia) delle procedure esecutive già intraprese e della liberazione dal vincolo pignoratorio dei beni già asserviti alla procedura, i costi da loro anticipati per l'avvio della procedura stessa.

Né si verificava la condizione che, secondo la giurisprudenza costituzionale, rende legittimo il blocco delle azioni esecutive, cioè la previsione di un meccanismo di risanamento che, come detto, canalizzasse in una unica procedura concorsuale le singole azioni esecutive, con meccanismi di tutela dei diritti dei creditori che non si rinvenivano nei piani di rientro cui la disposizione faceva riferimento, sicché la posizione sostanziale dei creditori trovasse una modalità sostitutiva di soddisfazione.

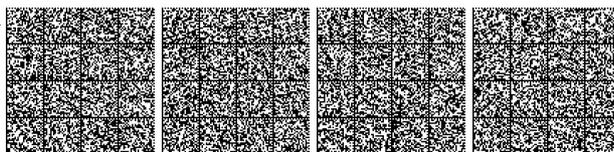
La disposizione in esame, infatti, non conteneva la disciplina di tale tipo di procedura né identificava le risorse finanziarie da cui attingere per il suo eventuale svolgimento.

La Corte ha, altresì, considerato rilevante la circostanza che, con la disposizione censurata, il legislatore statale avesse creato una fattispecie di *ius singulare* che determinava lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 della Costituzione.

Né poteva, infine, valere a giustificare l'intervento legislativo censurato il fatto che questo potesse essere ritenuto strumentale ad assicurare la continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al servizio sanitario: infatti, a presidio di tale essenziale esigenza già risultava da tempo essere posta la previsione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito con modificazioni, con legge 18 marzo 1993, n. 67, in base alla quale è assicurata la impignorabilità dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini della erogazione dei servizi sanitari.

IV.3. — Recentissimamente, con la sentenza del 7 dicembre 2021, n. 236, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni, da legge 26 febbraio 2021, n. 21, che, in ragione dell'emergenza derivante dall'epidemia di COVID-19, aveva prorogato la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, già precedentemente disposta.

Dopo aver ripercorso la motivazione della precedentemente evocata sentenza n. 186 del 2013, la Corte ha precisato che, nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, la disposizione censurata aveva prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico.



In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del «blocco» delle esecuzioni venivano lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato.

Costituzionalmente tollerabile *ab origine*, la misura era divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale *ex art. 24* della Costituzione nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo.

Il protratto sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionali ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale, che però non era stata nella specie predisposta.

IV.4. — Ebbene, la disposizione che in questa sede va applicata replica, a parere di questo Tribunale, tutti i profili di illegittimità evidenziati con riferimento ai precedenti provvedimenti di sospensione.

Essa impedisce, per un lunghissimo periodo di quattro anni (che si aggiungono ai quasi due anni in cui, sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2021, le procedure esecutive nei confronti di tutti gli enti del Servizio sanitario nazionale sono rimaste sospese), l'accesso alla tutela esecutiva.

Non prevede una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno *pro quota*, delle pretese dei creditori.

Crea un'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati, tra i quali possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati.

Per tali ragioni, essa si pone in diretto contrasto con l'art. 24 della Costituzione, che invece assicura a tutti il diritto ad agire, anche esecutivamente.

IV.5. — La violazione dell'art. 24 della Costituzione si apprezza, trattandosi di giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, anche in combinato disposto con l'art. 113 della Costituzione, che assicura sempre «la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» e ne vieta l'esclusione o la limitazione a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Infatti, ciò che la norma in questione determina è proprio l'impossibilità per il creditore degli enti del Servizio sanitario regionale della Calabria di ottenere dal giudice amministrativo la tutela giurisdizionale esecutiva, in ragione del provvedimento giurisdizionale definitivo ottenuto dal giudice ordinario.

Risulta, quindi, violato anche l'art. 113 della Costituzione.

V. — Il giudizio presente va pertanto sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (Sezione Seconda) sospende il giudizio e, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g), decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con gli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Manda alla Segreteria di comunicare alle parti la seguente sentenza e di notificarla al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Catanzaro nella Camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

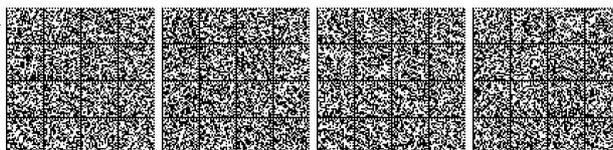
Giovanni Iannini, Presidente;

Francesco Tallaro, consigliere;

Alberto Ugo, referendario, estensore.

Il Presidente: IANNINI

L'estensore: UGO



N. 49

Ordinanza del 14 gennaio 2022 del Tribunale di Lagonegro nel procedimento penale a carico di C. F.

Reati e pene - Armi - Porto di oggetti atti ad offendere - Divieto di portare, senza giustificato motivo, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche - Mancata previsione, ai fini della punibilità, della sussistenza di circostanze di tempo e di luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona.

- Legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), art. 4, secondo comma, prima parte.

TRIBUNALE ORDINARIO DI LAGONEGRO

SEZIONE PENALE

Il giudice monocratico, dott. Filippo Lombardi, alla pubblica udienza del 14 gennaio 2022, nel procedimento in epigrafe indicato, nei confronti di C. F., nato a ... (...) il ..., ivi residente alla ... n. ..., elettivamente domiciliato presso lo studio legale del difensore; libero, presente, difeso di fiducia dall'avv. Antonio Palazzo del Foro di Matera, sostituito per delega orale dall'avv. Giuseppe Di Matteo del Foro di Matera;

sentite le conclusioni formulate all'odierna udienza dalle parti, che concordemente hanno chiesto l'assoluzione dell'imputato;

a scioglimento della riserva assunta, pronuncia la seguente ordinanza di rimessione, d'ufficio, alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, prima parte, legge n. 110/1975 (art. 23 legge n. 87/1953).

1. Le parti hanno concluso all'udienza del 14 gennaio 2022, chiedendo concordemente l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non sussiste.

Il presente procedimento verte in materia di porto ingiustificato di una roncola. (1)

Nello specifico, alle ore ... circa del ..., l'imputato, alla guida di un'auto intestata ad un terzo, veniva fermato dai verbalizzanti in zona periferica di (...) (2) e sottoposto a controllo del veicolo; nel bagagliaio, veniva rinvenuta una roncola lunga 40 cm, con 10 cm di manico, conservata in una sacca grigia chiusa con un laccio, immediatamente riscontrabile appena aperto il cofano della vettura.

Viene contestato all'imputato il reato *ex art. 4, comma 2, prima parte, legge n. 110 del 1975*, atteso che, nell'arco della perquisizione, costui non giustificava adeguatamente il motivo del porto, affermando soltanto che la roncola gli serviva per lavori in campagna; (3) tuttavia, egli non veniva trovato in possesso di altri strumenti od oggetti pure idonei all'attività agricola, né in abbigliamento da lavoro, né mostrava documenti o altri elementi giustificativi o di riscontro (4)

2. Questo giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, prima parte, (5) della legge n. 110/1975, poiché non richiede ai fini della punibilità - diversamente da quanto statuito nella seconda parte del comma (6) - la presenza di «circostanze di tempo e di luogo» che lascino presagire l'offesa alla persona; in questi termini la norma incriminatrice si pone in conflitto con gli articoli 3, 25 comma 2 e 27 comma 3, della Costituzione.

(1) L'oggetto, anche alla luce della fotografia in atti, è così qualificabile, sebbene nel capo di imputazione esso sia definito «machete».

(2) «Guardi, sinceramente sì, era in zona periferica del centro abitato di ... e, quindi con ..., se non ricordo male, usciva dal centro abitato, in zona periferica, comunque ...»; «All'uscita del paese, sullo svincolo per ..., per la Statale ...»; «mi sembra dagli atti, si evince che è stata fermata all'imbocco della statale» (deposizione ..., verbale stenotipico dell'udienza del 6 aprile 2021, p. 6 e 8).

(3) Depositione ..., verbale stenotipico udienza 25 maggio 2021, p. 6.

(4) I testi della pubblica accusa, richiesti in merito, non ricordano tali particolari, né prova contraria è stata fornita dai testi della difesa o dall'imputato.

(5) «Senza giustificato motivo, non possono portarsi, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche [...]».

(6) «... nonché qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio ...».



2.1. Sul piano della rilevanza della questione per il giudizio in corso, si osservi che, laddove dovesse richiedersi, ai fini della responsabilità penale, la presenza delle suddette circostanze di tempo e di luogo a corredo del porto ingiustificato, l'odierno imputato C. F. andrebbe assolto, tenuto conto che la roncola in contestazione veniva portata dall'imputato a bordo dell'auto su cui viaggiava, racchiusa in una sacca a propria volta situata nel portabagagli, pertanto in una posizione tale da non consentirne il pronto uso, e l'accertamento veniva eseguito, nel pomeriggio, su una strada che conduceva alla periferia del paese, così da inferirne l'assenza di circostanze di fatto fortemente evocative del rischio di aggressione a persone.

In caso contrario, emergerebbe la responsabilità penale dell'imputato.

Giova infatti richiamare i principi giurisprudenziali secondo cui il motivo può intanto reputarsi giustificato in quanto sia espresso al momento del controllo e in maniera specifica, in modo da consentire alla polizia giudiziaria adeguate verifiche in merito alla sua fondatezza. Non può, dunque, né reputarsi validamente espresso un motivo genericamente articolato (arg. ex Cassazione, sez. VII, ordinanza 13 ottobre 2021, dep. 26 novembre 2021, n. 43844), né ritenersi integrabile o deducibile il motivo generico od omesso, mediante postume allegazioni difensive o prove a discarico (Cassazione, sez. VII, 13 ottobre 2021, dep. 26 novembre 2021, n. 43844; Cassazione sez. I, 30 gennaio 2019, n. 19307, in C.E.D. Cassazione, n. 276187; conf. Cassazione sez. I, 15 marzo 2019, n. 16376; Cassazione sez. I, 12 settembre 2017, n. 3822; Cassazione sez. I, 26 febbraio 2013, n. 18925, in C.E.D. Cassazione, n. 256007).

Tali principi appaiono rispondenti alla presente vicenda giudiziaria. Nel caso di specie, infatti, l'imputato, al momento dei controlli di polizia, si è limitato a riferire che la roncola gli serviva per lavori in campagna, senza indicare alcun ulteriore elemento utile al vaglio di affidabilità della giustificazione resa; successivamente, in sede di istruttoria dibattimentale, ha veicolato prove testimoniali a suffragio.

Queste ultime appaiono pertanto intempestive e, a tutto voler concedere, comunque insufficienti a spiegare il possesso dello strumento da parte dell'imputato al momento del controllo di polizia, atteso che in nessuna delle deposizioni testimoniali e delle fonti documentali emerge con dirimente precisione che nel giorno dell'accertamento l'imputato avesse appena utilizzato o dovesse utilizzare l'oggetto alloggiato nel veicolo, ma soltanto che costui, nell'anno 2018, svolgesse alle dipendenze di un datore di lavoro (sentito quale teste della difesa) delle mansioni astrattamente compatibili con lo strumento rinvenuto.

Né le prove assunte a discarico sono idonee a spiegare perché, in sede di controllo, fosse impossibile per l'imputato - per cause non riferibili alla sua sfera di dominio - circostanziare ulteriormente il motivo addotto o renderlo affidabile mediante allegazione di elementi obbiettivi a supporto (cfr. Cassazione, sez. I, 2 aprile 2021, dep. 6 luglio 2021, n. 25654).

Inoltre, sarebbe corretta la qualificazione giuridica del fatto, atteso che, anche nell'ipotesi di porto di arma impropria nel bagagliaio di una autovettura, la giurisprudenza di legittimità ritiene configurato il reato di cui all'art. 4, comma 2 legge cit. (Cassazione, sez. I, 12 febbraio 2019, dep. 28 marzo 2019, n. 13630, in C.E.D. Cassazione, n. 275242).

Nella presente vicenda giudiziaria l'innesto letterale costituito dalle «circostanze di tempo e di luogo» segnerebbe, a giudizio dello scrivente, la linea di demarcazione tra la punibilità e la non punibilità dell'imputato; pertanto, si ritiene rilevante la questione ai fini della decisione del presente giudizio.

2.2. La questione, a giudizio del rimettente, è inoltre non manifestamente infondata.

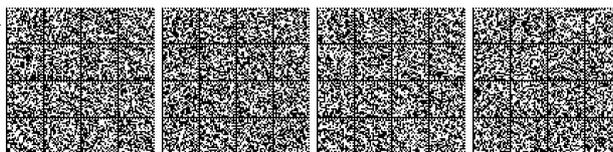
Si consentano in primo luogo un suo inquadramento normativo e alcune riflessioni preliminari sul piano dogmatico.

La legge n. 110 del 1975, all'art. 4, disciplina sia il porto di armi proprie nella logica di raccordo con le altre normative vigenti in materia (es. art. 699, codice penale e articoli 4 e 7, legge n. 895 del 1967), sia il porto degli altri oggetti atti ad offendere, c.d. armi improprie, stigmatizzando i due fenomeni ad alcune condizioni e secondo una precisa gradazione (sul punto, Cassazione, sez. I, 11 marzo 2010, dep. 31 marzo 2010, n. 12510).

In particolare, il primo comma annovera armi e strumenti ad esse assimilati, destinati per vocazione naturale all'offesa alla persona, vietandone il porto in maniera assoluta qualora l'agente non sia autorizzato ai sensi dell'art. 42 T.u.l.p.s.: armi, mazze ferrate o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere, storditori elettrici e altri strumenti che erogano una elettrocuzione (Cassazione, sez. I, 20 luglio 2016, dep. 5 maggio 2017, n. 21780).

Il secondo comma del medesimo articolo, sebbene redatto senza una netta soluzione di continuità, a ben vedere regola due fattispecie dotate ciascuna di proprie peculiarità.

Nella prima parte viene vietato il porto, al di fuori della propria abitazione o delle relative pertinenze, di «[...] bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche [...]», laddove non sostenuto da un giustificato motivo. Per tale, si intende ogni esigenza dell'agente che risulti perfettamente corrispondente a regole comportamentali lecite relazionate alla natura dell'oggetto, alle modalità di verifica del fatto, alle condizioni soggettive del portatore, ai luoghi dell'accadimento e alla normale funzione dell'oggetto (Cassazione sez. IV, 14 novembre 2019, dep. 9 dicembre 2019, n. 49769, in C.E.D. Cassazione, n. 277878).



Nella seconda parte, è vietato il porto, al di fuori della propria abitazione o delle relative pertinenze, di «[...] qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona».

Il porto di tali strumenti, identificabili in via residuale, è vietato a due condizioni cumulative: *a)* parimenti a quanto richiesto per gli oggetti indicati nell'art. 4, comma 2, prima parte, legge cit., in assenza di un giustificato motivo; *b)* sussistendo circostanze di tempo e di luogo che rendano probabile l'utilizzo dell'oggetto per l'offesa alla persona.

L'art. 4, comma 2 cit. è dunque retto, in tutte le sue articolazioni, da un comune denominatore, costituito dall'essere in esso annoverati oggetti intrinsecamente idonei ad un uso lesivo dell'altrui integrità fisica ma non antologicamente deputati a tale fine (Cassazione, sez. I, 13 gennaio 2021, dep. 17 giugno 2021, n. 23840). Si tratta infatti di oggetti che - volendo trarre ispirazione dalla definizione che l'art. 45, comma 2 reg. T.u.l.p.s. (R.D. n. 635 del 6 maggio 1940) riserva a determinati strumenti da punta o da taglio - hanno una destinazione compatibile con usi non violenti che possono farsi nella vita quotidiana e/o in ambiti sociali tutelati, ma possono essere all'occorrenza deviati dal proprio alveo naturale e orientati verso l'offesa alla persona.

2.3. La distinzione legislativa tra gli oggetti atti ad offendere di cui alla prima parte del comma due, art. 4 cit., e quelli di cui alla seconda parte del medesimo comma è, a parere di questo giudice rimettente, irragionevole, e, al contempo, in forte attrito col principio di offensività, così violando gli articoli 3, 25 comma 2 e 27 comma 3, della Costituzione.

Il bene giuridico tutelato dalla legislazione penale in materia di armi è costituito dall'ordine pubblico, inteso come buon assetto e regolare andamento del vivere civile, cui corrispondono, nella collettività, l'opinione e il senso della tranquillità e della sicurezza (Cassazione, sez. I, 31 marzo 2017, dep. 15 maggio 2017, n. 24084; Cassazione, sez. I, 23 maggio 2018, n. 43264; Cassazione, sez. I, 25 novembre 2009, dep. 12 gennaio 2010, n. 776; nella giurisprudenza di merito, *cf.* Tribunale Milano, sez. I, 18 luglio 2012).

Sotto questo profilo, i reati che consistono nel porto di arma o di strumenti atti ad offendere si pongono in conflitto con l'ordine pubblico, atteso l'astratto pericolo che il portatore dello strumento lesivo possa utilizzarlo in maniera aggressiva in contesti sociali.

In coerenza con questa logica, è ragionevole che il legislatore predisponga una normativa nella quale si faccia distinzione tra categorie di strumenti in relazione al grado di conflitto con il bene giuridico tutelato. Come si avrà modo di notare nel prosieguo, il tratto dirimente di cui il legislatore si serve per declinare l'intensità dell'offesa è costituito dalla pericolosità intrinseca di ciascun oggetto, ricavata dalla sua specifica morfologia.

Non sfugge che le armi e gli altri strumenti indicati nell'art. 4, comma 1, legge cit. appaiono, per natura, di speciale portata lesiva, sicché si pone in linea col canone dell'offensività la scelta di stigmatizzarne il porto in maniera assoluta, laddove il portatore non goda di speciale autorizzazione (art. 42 cit.). In queste ipotesi, infatti, il pericolo per l'ordine pubblico può dirsi riconducibile alla peculiare natura dell'arma o dell'oggetto, unitamente al fatto che quest'ultimo è portato indosso da soggetto non abilitato; la destinazione dell'oggetto ad usi proibiti dall'ordinamento appare infatti in questi casi probabile, tanto da consentire l'arretramento della soglia di rilevanza penale.

Diversamente, gli oggetti di cui all'art. 4, comma 2, prima parte, legge n. 110/1975 godono di una natura bifronte accentuata, nel senso che essi, ideati per fini leciti, possono essere occasionalmente utilizzati in pregiudizio dell'altrui incolumità. In questo caso, il legislatore onera il soggetto controllato dalle forze di polizia di allegare e rendere compiutamente riscontrabile il motivo lecito del porto.

Stando alle acquisizioni giurisprudenziali sulla natura del motivo giustificato, quest'ultimo assume la funzione di sciogliere il nodo circa la reale destinazione, lecita o illecita, dello strumento rinvenuto, astrattamente compatibile con entrambi gli opposti fini; la reale vocazione del giustificato motivo è dunque quella di dirimere il contrasto tra possibili scopi antitetici e attestare la devoluzione dell'oggetto, seppur lesivo, a scopi pacifici tutelati dall'ordinamento.

Si tratta, similmente a quanto accade per gli oggetti di cui all'art. 4, comma 1, legge cit., di un pericolo che, come si anticipava, pare promanare dalla attitudine dell'oggetto, astrattamente compatibile col fine lesivo, e al fatto che esso sia portato da taluno che possa plausibilmente utilizzarlo per tale fine illecito, sebbene non venga in rilievo in questo caso la necessità di dotarsi di un'autorizzazione della pubblica autorità.

La punibilità prescinde dalla collocazione dell'azione in contesti evocativi di possibili aggressioni all'interno di gruppi sociali, dipendendo direttamente ed esclusivamente dalla capacità del soggetto fermato di fornire adeguate spiegazioni che escludano il possibile uso illecito dello strumento. In altri termini, l'offesa al bene protetto scaturisce dal fatto che l'autorità non è posta in condizione di conoscere, con un certo grado di affidabilità, il futuro uso della cosa, idonea ad essere utilizzata per realizzare scopi vietati dall'ordinamento.



Pertanto, l'allegazione di un motivo ritenuto plausibile sortisce l'effetto di un «rassicurare» l'autorità di polizia sulla presenza, quanto all'elemento soggettivo, di uno scopo di uso lecito in capo all'agente e, sul piano oggettivo, di una effettiva direzione della cosa verso detto utilizzo, dissipando o quanto meno sfumando il rischio per l'interesse tutelato (Cassazione, sez. I, 5 dicembre 1984, n. 10832).

Cionondimeno - occorre sin da subito evidenziare - l'espressione di un giustificato motivo da parte del soggetto sottoposto a controllo non esclude il possibile utilizzo illecito della cosa ma si limita ad ammantare il porto di una vocazione apparentemente in linea con la funzione naturale del bene, legittimata dall'ordinamento.

L'art. 4, comma 2, seconda parte, legge n. 110/1975 annovera, infine, in via residuale, strumenti non qualificati espressamente come da punta o da taglio ma «chiaramente» utilizzabili, per le circostanze di tempo e luogo, per l'offesa alla persona.

Si tratta di una disposizione particolarmente coerente col principio di offensività.

Anche in questa ipotesi, infatti, lo strumento non espressamente qualificato dall'ordinamento assume una conformazione tale da renderlo destinabile, alternativamente, ad un fine lecito o ad uno scopo lesivo; per questo tipo di oggetti, la compatibilità della norma incriminatrice con il principio di offensività appare adeguata, poiché il requisito dirimente, anche in assenza di un giustificato motivo che possa a monte convincere della destinazione lecita, resta quello del probabile utilizzo dell'oggetto per l'aggressione personale alla luce dei dati di contesto.

In questo modo, il legislatore richiede, per la punibilità, uno stadio di offesa particolarmente avanzato nei riguardi dell'ordine pubblico, bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice.

Attesa la particolare natura dell'interesse giuridico citato, che si qualifica in termini di bene strumentale alla protezione della incolumità individuale dei singoli e del pacifico assetto dei rapporti sociali, occorre opportunamente compensare la distanza tra l'impalpabile bene giuridico sopraindividuale e i concreti interessi dei singoli, richiedendo una adeguata prossimità tra la condotta del soggetto agente e l'effettivo impatto sulla sicurezza dei consociati.

In tale intercapedine si annida l'offesa punibile, considerato che, solo nel caso di porto di arma impropria non retto da motivo lecito, e al contempo incanalato in situazioni di fatto che introducono un uso pregiudizievole dello strumento, può dirsi leso l'ordine pubblico e possono dirsi messi a concreto repentaglio i beni giuridici sottesi facenti capo ai singoli.

Per gli strumenti «innominati» atti ad offendere, il legislatore opera apprezzabilmente in tale logica, avanzando lo stadio della offesa punibile e portandolo alla soglia del pericolo concreto di aggressione alla persona.

3. Alla luce di quanto sopra esposto, questo giudice ritiene irragionevole la disparità di trattamento dei portatori di armi improprie di cui ai due periodi dell'art. 4, comma 2, legge cit., e in conflitto col principio di offensività la condotta stigmatizzata nel primo periodo del medesimo comma.

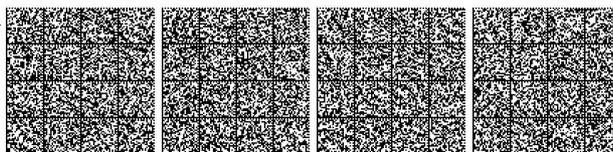
3.1. Sotto il primo profilo, appaiono disciplinate in modo diverso due situazioni potenzialmente equivalenti; o addirittura rischia di essere disciplinata in maniera più severa la situazione meno grave.

L'adozione di un criterio residuale per consentire l'individuazione di strumenti lesivi verso i quali approntare una disciplina più favorevole appare ragionevole solo laddove, prevedibilmente, ogni oggetto atto ad offendere di carattere innominato sia con certezza fornito di un grado di intrinseca pericolosità inferiore a quelli disciplinati dalla norma più severa.

Non pare questo il caso. La disciplina residuale, infatti, include strumenti potenzialmente lesivi ma non caratterizzati *prima facie* da destinazione illecita, da questo punto di vista non discostandosi da quella approntata per gli oggetti «nominati»; tuttavia, non è adeguatamente fondata su validi coefficienti statistici che le consentano di computare in via esclusiva strumenti forniti di una minore carica offensiva rispetto a quelli del precedente elenco nominativo. Anzi, è vero esattamente il contrario: paradossalmente, potranno avverarsi casi in cui l'oggetto individuabile col criterio residuale di cui all'art. 4, comma 2, secondo periodo, cit. - subirà un trattamento più favorevole (mediante il doveroso, aggiuntivo, vaglio delle «circostanze») sebbene sia di fatto fornito di maggiore lesività rispetto a taluno degli strumenti indicati nel comma 2, prima parte, disposizione che, invece, non impone all'interprete la verifica del pericolo di uso dell'oggetto contro la persona.

A titolo meramente esemplificativo, al solo scopo di meglio evidenziare le incongruenze interne della norma, si confrontino il porto di un tubo o di un bullone, oggetti ascrivibili alla prima parte del secondo comma, per il quale resta ininfluenza il vaglio delle circostanze di tempo e di luogo che preludano all'offesa alla persona, e il porto di un bastone o di un martello (anche di grosse dimensioni), annoverabili nell'ambito dell'art. 4, comma 2, seconda parte, legge n. 110/1975 (sul bastone, conf. di recente Cassazione, sez. I, 11 febbraio 2021, dep. 9 settembre 2021, n. 33324 e, nella giurisprudenza di merito, Tribunale Trento, sentenza 26 gennaio 2015; sul martello, conf. Cassazione, sez. I, 5 dicembre 1983, dep. 23 gennaio 1984, n. 661, in C.E.D. Cassazione, n. 162312), intrinsecamente più lesivi di un bullone e plausibilmente di offensività almeno pari a quella di un tubo.

Per le quattro fattispecie, risultano, in concreto, predisposti due trattamenti diversi, del tutto incongruenti: per le fattispecie più gravi o almeno di pari gravità (porto di un bastone o di un martello), risulta applicabile una disciplina meno rigorosa, essendo previsto nella norma incriminatrice un elemento strutturale aggiuntivo - la presenza delle circostanze spazio-temporali - che per naturale effetto restringe l'alveo della tipicità.



Da qui, la denunciata irragionevole disparità di trattamento che rende la norma intrinsecamente incoerente e in conflitto con l'art. 3 della Costituzione.

3.2. Il secondo profilo attiene al rispetto del principio di offensività e appare inestricabilmente connesso al primo, nella misura in cui la irrazionale disparità di trattamento tra oggetti nominati e innominati lascia sguarnito il porto dei primi di una reale compatibilità con la materia, costituzionalmente tutelata, dell'offensività, ponendosi in contrasto con gli articoli 25 e 27 della Costituzione.

In primo luogo, soltanto per chiarezza espositiva, il reato di cui all'art. 4, comma 2, prima parte, risulta annoverabile nella categoria dei reati di pericolo presunto, in cui cioè il pericolo non è elemento strutturale del reato, presente a livello letterale, ma si annida - inespresso - nella impalcatura della norma, e viene agganciato direttamente alla capacità del portatore dell'arma di spiegarne il futuro impiego.

È dato pacifico che, per la rispondenza delle fattispecie penali al canone della necessaria offensività, il primo stadio valutativo attiene al momento genetico della norma incriminatrice, vale a dire al momento della redazione della norma, alla quale si impone di cristallizzare comportamenti umani astrattamente idonei a cagionare un'offesa nei confronti del bene tutelato.

Sotto questo profilo, la giurisprudenza costituzionale e quella di legittimità hanno chiarito che, quanto alla ammissibilità dei reati di pericolo, non confliggono con il principio di offensività i c.d. reati di pericolo presunto, a patto che la norma non appaia irrazionale o arbitraria, nel senso che la valutazione prognostica circa l'aggressione al bene giuridico deve costituire un dato plausibile secondo la massima empirica *dell'id quod plerumque accidit* (da ultimo, Cassazione, sez. un., 19 dicembre 2019, dep. 16 aprile 2020, n. 12348; cfr. Corte costituzionale, sentenza 20 dicembre 2019, n. 278).

Il requisito attiene alla predisposizione dell'archetipo normativo, mentre è rimessa alla successiva fase giudiziale la verifica della offensività in concreto della condotta tenuta dal soggetto agente ai fini della sua sussunzione nella fattispecie astratta. Il paradigma del pericolo presunto, infatti, non esime il giudice dall'obbligo di verificare la concreta idoneità della condotta a porre il bene giuridico tutelato in una effettiva situazione di rischio (Corte costituzionale, sentenza 18 luglio 1997, n. 247; Cassazione, sez. I, 18 febbraio 2020, n. 11197, in C.E.D. Cassazione, n. 279047).

Orbene, già in relazione alla genesi della nonna, non si riscontrano regole di esperienza in ossequio alle quali il porto di oggetti dalla principale natura lecita sia - secondo l'*id quod plerumque accidit* - volto all'offesa alla persona nel caso in cui il portatore non riesca a rendere plausibile nell'immediatezza la giustificazione fornita.

La carenza di un riscontrato motivo legittimante, oltre a segnare una tutela eccessivamente anticipata del bene, appare elemento del tutto neutro nella logica dell'offensività, in quanto uno strumento per il cui porto si fornisce rassicurante giustificazione potrebbe comunque essere adoperato illecitamente nei momenti successivi al controllo di polizia, così come, all'opposto, alla carenza motivazionale o all'incapacità dimostrativa può fare fronte l'assenza di volontà delittuosa del reo e di direzione lesiva della cosa.

Difatti, sono particolarmente frequenti nella prassi i casi in cui, per le concrete contingenze, l'agente non sia in grado di fornire un motivo che superi il livello della mera asserzione, pur essendo animato da scopi non vietati.

L'omessa o inadeguata giustificazione del porto rappresenta, da sola, un indizio eccessivamente anticipato e incerto di un futuro uso vietato dello strumento, e attribuisce alla fattispecie i tratti del reato di mero sospetto, categoria dogmatica che crea fortissime tensioni con il principio di offensività.

Per restituire alla norma un'armonia con questo principio fondamentale dell'ordinamento, appare doverosa - a giudizio dello scrivente - una unificazione delle due fattispecie sotto detto aspetto, richiedendo, in tutti i casi, che l'interprete debba scrutare il contesto in cui si colloca la condotta onde inferire un reale pericolo di aggressione a persone.

L'adeguamento della fattispecie di porto ingiustificato ex art. 4, comma 2, prima parte, legge n. 110/1975 al principio di offensività transita per la coniugazione, nell'ambito della norma incriminatrice, dei due requisiti: l'assenza di un giustificato motivo che caratterizzi il porto dello strumento atto ad offendere, in quanto la stessa conferisce alla fattispecie tratti (soltanto) indiziano di un possibile uso illecito, e le più volte menzionate circostanze di tempo e di luogo, le quali hanno la funzione di attualizzare il pericolo di utilizzo della *res* per fini incompatibili col regolare assetto sociale e con l'incolumità dei consociati, fornendo al contempo un riscontro all'elemento indiziario riconducibile alla carenza motivazionale.

Anche a voler ritenere che la norma sia, già nella fase genetica (i.e. a livello empirico), compatibile col principio di offensività, in quanto conforme a massime di esperienza secondo cui chi porta un'arma impropria senza un motivo riscontrabile nell'immediatezza ha intenzione di tenere condotte lesive dell'altrui incolumità, sarebbe impedita all'interprete la verifica della offensività concreta del fatto.

Quest'ultima, infatti, troverebbe quale più raffinato veicolo proprio l'analisi del contesto spazio-temporale dal quale dedurre il probabile utilizzo dell'arma in danno a persone, vale a dire la vicinanza tra la condotta di porto di un oggetto pericoloso e l'ambito sociale nel quale essa potrebbe esplicarsi in pregiudizio di terzi.

Il dubbio da cui muove questa rimessione al giudice delle leggi sta proprio in ciò, che il su citato scrutinio di offensività, nei termini già esposti, sia di fatto precluso per *voluntatem legis*, considerato che il legislatore espressamente lo richiede per gli strumenti residuali di cui all'art. 4, comma 2, seconda parte, legge n. 110/1975 e, con silenzio signifi-



cativo, la esclude per gli oggetti atti ad offendere di cui alla prima parte del medesimo comma, arrestando la soglia di offensività punibile al mero porto non assistito da un motivo immediatamente credibile (nello stesso senso, è la giurisprudenza dominante; v. *ex multis*, Cassazione, sez. VII, ordinanza 15 gennaio 2015, dep. 10 agosto 2015, n. 34774, in C.E.D. Cassazione, n. 264771; nella giurisprudenza di merito, di recente Tribunale Napoli, sez. VI, 15 novembre 2019).

Dunque, delle due l'una: o *a*) la norma è incompatibile col principio di offensività sin dal momento della sua genesi letterale, in quanto non trova significativo conforto in valide massime empiriche che certificano il rischio per l'incolumità dei consociati; o *b*) la norma è coerente con la logica della offensività nel momento genetico ma, per la maniera in cui è redatta e per i suoi controversi rapporti con la disciplina riservata agli strumenti innominati, non consente al giudice il vaglio di offensività concreta.

Entrambe le soluzioni comportano il ripensamento, in chiave di conformazione ai canoni costituzionali, dell'art. 4, comma 2, prima parte, legge cit., mediante aggiunta, nella norma, dell'innesto letterale relativo alla doverosa valutazione dei dati di contesto.

Va da sé che, per i motivi già esposti, lo stesso tentativo, richiesto al giudice rimettente, di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della norma prima di sollevare questione di costituzionalità, si arena nell'immediatezza, poiché l'interpretazione conformante, a giudizio di chi scrive, consisterebbe proprio nell'analisi delle richiamate circostanze di tempo e luogo in cui si incanala la condotta di porto d'arma impropria, analisi implicitamente vietata dalla norma incriminatrice.

4. In conclusione, si ritiene costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 2, prima parte, legge n. 110/1975, nella misura in cui non richiede, ai fini della responsabilità penale, la sussistenza di circostanze di tempo e di luogo che rendano lo strumento portato dal soggetto agente concretamente orientato all'offesa alla persona.

La disposizione si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, paradigma del giudizio di ragionevolezza della norma giuridica, sotto il profilo del divieto di trattamento diverso di casi uguali. Si è, sul punto, argomentato in merito alle possibili esplicazioni fattuali distolte della norma, una volta confrontata con la disciplina riservata agli strumenti innominati atti ad offendere.

È inoltre incompatibile con l'art. 25, comma 2, della Costituzione, nella misura in cui, nel suo tessuto letterale, per «fatto commesso» suscettibile di sanzione penale deve intendersi, alla luce delle più moderne acquisizioni in tema di offensività, un fatto «concretamente offensivo» di interessi giuridici di rilievo costituzionale. In questo senso, non costituirebbe fatto realmente offensivo il porto di un oggetto atto ad offendere in circostanze tali che non si palesi una proiezione lesiva verso l'interesse tutelato, alla luce dei dati del contesto spazio-temporale.

È infine in frizione con l'art. 27, comma 3, della Costituzione, nella misura in cui l'irrogazione di una sanzione penale in difetto di una reale aggressione ai beni costituzionalmente rilevanti tutelati dalla norma incriminatrice - specie nei casi in cui l'agente, mosso da un motivo lecito, non sia riuscito a provarlo adeguatamente nell'immediatezza - esaspera l'aspetto generalpreventivo e punitivo della pena ed accresce nell'individuo quel senso di sfiducia nell'ordinamento che trova quale naturale effetto la refrattarietà alle tecniche rieducative.

P.Q.M.

Il giudice, letto l'art. 23 legge n. 87/1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, con riferimento alla violazione degli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 2, prima parte, legge n. 110 del 1975 nella parte in cui non richiede la sussistenza di circostanze di tempo e luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona.

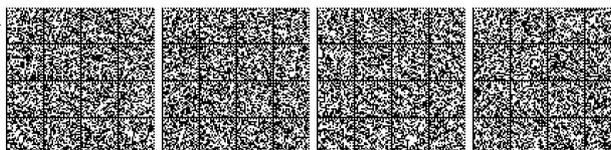
Sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dà atto che l'ordinanza è letta all'udienza del 14 gennaio 2022 alla presenza delle parti e che, ai sensi dell'art. 148 comma 5 c.p.p., è intesa come notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti.

Manda la cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Lagonegro, 14 gennaio 2022

Il giudice: LOMBARDI



N. 50

Ordinanza del 12 aprile 2022 della Corte costituzionale nel corso del giudizio di legittimità costituzionale R.O. n. 3/2022 proposto da M. M. c/Comune di Napoli

Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Agevolazioni per l'abitazione principale - Requisiti - Definizione di abitazione principale - Immobile nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 2, quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)").

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Giuliano	Amato	Presidente
Silvana	Sciarra	Giudice
Daria	de Pretis	“
Nicolò	Zanon	“
Franco	Modugno	“
Giulio	Prosperetti	“
Giovanni	Amoroso	“
Francesco	Viganò	“
Luca	Antonini	“
Stefano	Petitti	“
Angelo	Buscema	“
Emanuela	Navarretta	“
Maria Rosaria	San Giorgio	“
Filippo	Patroni Griffi	“

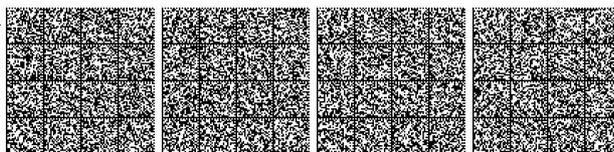
ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011 n. 214, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli nel giudizio tra M. M. e il Comune di Napoli, con ordinanza del 22 novembre 2021, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 22 novembre 2021, la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, come successivamente modificato dall'art. 1, comma 707, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», il quale, nel disciplinare l'esenzione dall'imposta municipale unica (IMU) per l'abitazione principale, dispone che, «[n]el caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile»;



che la disposizione è censurata nella parte in cui non prevede l'esenzione qualora «uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un'immobile ubicato in altro comune»;

che ciò determinerebbe la violazione degli articoli 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 della Costituzione;

che, in punto di rilevanza, la CTP rimettente premette di essere chiamata a decidere in ordine al ricorso proposto dal contribuente avverso avvisi di accertamento con i quali il Comune di Napoli gli ha contestato il mancato pagamento dell'IMU, per gli anni dal 2015 al 2018, in relazione alla sua abitazione principale in Napoli;

che, pertanto, nella specie sarebbe applicabile l'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, censurato *in parte qua*, nella formulazione — vigente *ratione temporis*, avuto riguardo agli anni d'imposta che vengono in considerazione nel processo principale — risultante dalle modifiche a esso apportate dalla legge n. 147 del 2013;

che, sempre secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, il contribuente ha rivendicato il diritto all'esenzione sul presupposto che l'immobile costituisse residenza anagrafica e dimora abituale dell'intero nucleo familiare, mentre il Comune di Napoli ha negato tale diritto, perché il nucleo familiare non risiedeva «interamente» nel medesimo immobile, atteso che il coniuge risulterebbe aver trasferito la propria residenza nel Comune di Scanno;

che, tuttavia, ad avviso del rimettente, alla spettanza dell'agevolazione osterebbe «la presenza di un “diritto vivente” espresso dall'organo istituzionalmente titolare della funzione nomofilattica» (sono citate Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 19 febbraio 2020, n. 4170 e n. 4166; sezione quinta civile, ordinanza 17 giugno 2021, n. 17408), che, con «un univoco indirizzo interpretativo», riterrebbe che osti al riconoscimento del beneficio «il solo fatto che un componente della famiglia risieda in altro Comune»; ciò, peraltro, nonostante la diversa interpretazione sostenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze (circolare n. 3/DF del 18 maggio 2012) secondo cui, in caso di residenza di un componente il nucleo familiare in un Comune diverso, l'agevolazione non sarebbe di per sé esclusa, poiché «il limite quantitativo» sarebbe espressamente riferito ai soli immobili nel medesimo Comune;

che, dunque, stante il tenore letterale e la specialità della norma agevolativa censurata, nonché la presenza di un orientamento della giurisprudenza di legittimità qualificabile come diritto vivente, sarebbe impraticabile «una interpretazione alternativa costituzionalmente orientata»;

che, in definitiva, dall'accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale dipenderebbe l'esito della controversia della quale la CTP rimettente è investita, considerato che — afferma il giudice *a quo* — il ricorrente nel processo principale, pur avendo «pienamente dimostrato la sussistenza di tutti i presupposti di legge (unicità dell'immobile, classificazione, tipologia accatastamento, residenza anagrafica e dimora abituale del nucleo familiare)», si è visto «irrazionalmente negare l'agevolazione esclusivamente per il fattore geografico (obiettivamente privo di rilevanza fiscale) della residenza del coniuge (o di un altro componente del suo nucleo familiare) in un Comune diverso dal proprio»;

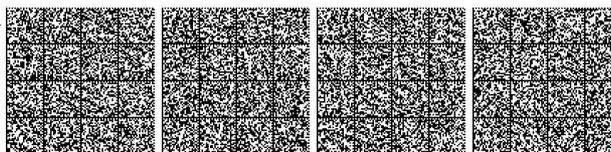
che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la preclusione della possibilità di godere dell'esenzione in discorso «nel caso in cui uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un'immobile ubicato in altro comune» leda, innanzitutto, l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe un'irragionevole e contraddittoria disparità di trattamento, «fondata su un neutro dato geografico [...] a parità di situazione sostanziale», tra il possessore componente di un nucleo familiare residente e dimorante in due diversi immobili dello stesso Comune e quello il cui nucleo familiare, invece, risieda e dimori in distinti immobili ubicati in Comuni diversi;

che la norma censurata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 53, primo comma, Cost. perché, differenziando irragionevolmente i soggetti esentati dal pagamento dell'IMU «in forza di un elemento esogeno e privo di rilevanza fiscale quale l'ubicazione territoriale dell'immobile e di un componente del nucleo familiare», violerebbe il principio di capacità contributiva, il quale invece postula l'uguaglianza dei destinatari delle prescrizioni tributarie;

che sarebbe altresì violato il principio di progressività del sistema tributario sancito dall'art. 53, secondo comma, Cost., poiché la norma denunciata, consentendo l'agevolazione nel caso di maggiore capacità contributiva (titolarità di più immobili nel Comune) e non in quello in cui questa sia minore (titolarità di un unico immobile nel Comune e residenza e dimora extra-comunale di uno dei membri del nucleo familiare, anche «a titolo di locazione, comodato, ovvero per altro titolo irrilevante ai fini dell'IMU»), produrrebbe effetti «palesemente, o anche potenzialmente, regressiv[i]»;

che, a conforto della dedotta irragionevolezza, il rimettente sostiene inoltre che la norma censurata recherebbe un *vulnus*: *a)* agli articoli 3, 29 e 31 Cost., perché escluderebbe, in ragione della residenza in Comuni diversi, il diritto all'esenzione per coloro che sono legati da vincolo coniugale, mentre lo riconoscerebbe ai «conviventi di fatto», cui spetterebbe addirittura «per entrambi i cespiti», determinando in tal modo «una irrazionale discriminazione» a scapito della famiglia fondata sul matrimonio e frapponendo «un illegittimo ostacolo di natura fiscale alla libera scelta delle modalità con le quali l'unità familiare può essere realizzata»; *b)* agli artt. 1, 3, 4 e 35 Cost., atteso che pregiudicherebbe irragionevolmente i lavoratori che si trovano lontano dalla famiglia, «così impedendo a sé ed agli altri componenti del nucleo familiare di godere [dell'esenzione] di cui, invece, avrebbero potuto godere se avessero avuto la fortuna di lavorare nel proprio comune»; *c)* all'art. 47, secondo comma, Cost., in quanto disincentiverebbe investimenti in immobili ubicati in Comuni diversi da quelli di residenza anagrafica del nucleo familiare;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata;



che, preliminarmente, la difesa statale, dà conto dell'evoluzione normativa intervenuta *medio tempore* e, in particolare, della sostanziale trasfusione del censurato art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 nell'art. 1, comma 741, lettera *h*), della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e della successiva modifica introdotta dall'art. 5-*decies* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, che ha esteso la possibilità di fruire dell'agevolazione per l'abitazione principale, già prevista per un solo immobile qualora «i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale», anche al caso di immobili ubicati «in comuni diversi», rimettendo la scelta di quello da esentare ai componenti del nucleo familiare;

che, in ragione del mutato quadro normativo, l'Avvocatura generale dello Stato sollecita questa Corte a considerare la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché valuti l'incidenza di tale *ius superveniens* nel giudizio principale, «per l'ipotesi che fosse possibile attribuirvi una portata retroattiva»;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale, la questione sarebbe inammissibile per insufficiente descrizione della fattispecie concreta, non avendo peraltro il rimettente adeguatamente individuato le ragioni per le quali il coniuge del ricorrente risiederebbe nel Comune di Scanno e a quale titolo;

che, nel merito, la questione non sarebbe fondata, in primo luogo, perché il rimettente avrebbe mosso la censura sull'erroneo presupposto di una «asserita disparità di trattamento tra l'ipotesi di possesso di due immobili nello stesso comune rispetto alla stessa situazione in comuni però diversi»; in secondo luogo, perché la lamentata disparità di trattamento non sarebbe ravvisabile neppure tra i contribuenti uniti in matrimonio e quelli uniti civilmente, considerato che, ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), anche per questi ultimi sarebbe in vigore «l'obbligo di coabitazione e, quindi, di residenza»;

che, l'associazione Camera degli avvocati tributaristi del Veneto ha depositato un'opinione, in qualità di *amicus curiae*, adesiva alla prospettazione del rimettente;

che, con decreto del Presidente di questa Corte del 17 febbraio 2022, l'opinione è stata ammessa nel giudizio.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, come successivamente modificato dall'art. 1, comma 707, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che, nel disciplinare l'esenzione dall'imposta municipale unica (IMU) per l'abitazione principale, dispone che «[n]el caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile»;

che la disposizione è censurata nella parte in cui non prevede l'esenzione qualora «uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un immobile ubicato in altro comune»;

che ciò determinerebbe la violazione degli artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 della Costituzione;

che, infatti, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e lederebbe: la «parità dei diritti dei lavoratori costretti a lavorare fuori dalla sede familiare» (artt. 1, 3, 4 e 35 Cost.); il «diritto alla parità dei contribuenti coniugati rispetto a *partner* di fatto» (artt. 3, 29 e 31); i principi di capacità contributiva e progressività dell'imposizione (art. 53 Cost.); la famiglia quale società naturale (art. 29 Cost.); l'«aspettativa rispetto alla provvidenze per la formazione della famiglia e [l']adempimento dei compiti relativi» (art. 31 Cost.); infine, la tutela del risparmio (art. 47 Cost.);

che, in via preliminare, va rilevato che l'art. 5-*decies* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215 — per effetto del quale è stata riconosciuta la possibilità di fruire dell'agevolazione per l'abitazione principale per un solo immobile, «scelto dai componenti del nucleo familiare», qualora i suoi componenti abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili situati «in comuni diversi» — non ha natura interpretativa, né efficacia retroattiva, sicché la sua entrata in vigore non impone la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione circa la perdurante sussistenza della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni;

che non è fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa dello Stato per insufficiente motivazione sulla rilevanza;

che, infatti, da un lato, è pacifico che il giudizio principale è sorto a seguito della notifica al contribuente di avvisi di rettifica per mancato pagamento dell'IMU dal 2015 al 2018 in relazione a un immobile adibito a sua abitazione principale, ciò che è di per sé sufficiente a rendere applicabile la norma censurata e, quindi, a ritenere superflua la specifica indicazione del titolo del possesso del bene da parte del contribuente;

che, dall'altro lato, è parimente irrilevante stabilire il titolo di possesso del coniuge relativamente all'immobile ubicato nel diverso Comune, perché il rimettente muove la sua censura dal presupposto interpretativo che agli effetti della disciplina IMU, così come interpretata dal diritto vivente, la residenza anagrafica di uno dei componenti il nucleo



familiare in un distinto immobile sia sempre di per sé preclusiva del conseguimento del diritto all'agevolazione, ancorché tale residenza non sia stata fissata in un immobile posseduto in base a uno dei titoli che rientrano nel presupposto dell'IMU, ma, ad esempio, a titolo di locazione;

che il giudice *a quo* ha adeguatamente motivato in ordine alla impraticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata;

che, in particolare, «la soluzione prescelta dal rimettente — cioè di ritenere l'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione “non altrimenti superabile” (tanto più, allo stato, in assenza di pronunce contrarie) — non pare implausibile e non lascia spazio in concreto alla sperimentazione di altre opzioni, dato che in ogni caso tutte verrebbero a confliggere con quella fatta propria dal giudice di ultimo grado» (*ex multis* sentenza n. 1 del 2021);

che il *petitum* del rimettente è circoscritto a ottenere, attraverso un intervento additivo di questa Corte sul quinto periodo dell'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come modificato dalla legge n. 147 del 2013, il riconoscimento, attualmente precluso dal diritto vivente, dell'esenzione dall'IMU dell'abitazione principale del nucleo familiare situata in un determinato Comune anche quando la residenza anagrafica di uno dei suoi componenti sia stata stabilita in un immobile ubicato in altro Comune;

che le questioni sollevate dal giudice *a quo* in relazione a tale specifica norma sono strettamente connesse alla più ampia e pregiudiziale questione derivante dalla regola generale stabilita dal quarto periodo del medesimo art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, che, ai fini del riconoscimento della suddetta agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore ma anche del suo nucleo familiare;

che tale nesso con il nucleo familiare non era presente nella originaria disciplina dell'IMU (istituita dall'art. 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante «Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale») e nemmeno nella successiva formulazione, che ne ha costituito la prima applicazione, dell'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, dove l'agevolazione — consistente in una riduzione dell'aliquota — era invece riconosciuta per l'immobile nel quale «il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente»;

che, in forza della previsione recata dal quarto periodo del comma 2 del suddetto art. 13, la possibilità di accesso all'agevolazione per ciascun possessore dell'immobile adibito ad abitazione principale viene meno al verificarsi della mera costituzione del nucleo familiare, nonostante effettive esigenze possano condurre i suoi componenti a stabilire residenze e dimore abituali differenti;

che la previsione del suddetto nesso ai fini della definizione di abitazione principale determina un trattamento diverso del nucleo familiare rispetto non solo alle persone singole ma anche alle coppie di mero fatto, poiché, sino a che il rapporto non si stabilizza nel matrimonio o nell'unione civile, la struttura della norma consente a ciascuno dei *partner* di accedere all'esenzione della loro, rispettiva, abitazione principale;

che, di conseguenza, anche laddove, intervenendo sulla disposizione eccezionale del successivo quinto periodo, fosse riconosciuto, come richiesto dal giudice rimettente, l'accesso a un'unica agevolazione IMU per l'abitazione principale del nucleo familiare situata in un determinato Comune, anche quando la residenza anagrafica di uno dei componenti di quest'ultimo fosse fissata in un immobile ubicato in altro Comune, rimarrebbe comunque confermata la descritta, preliminare, differenziazione del nucleo familiare;

che tutto ciò porta a dubitare della legittimità costituzionale della disciplina del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come modificato dalla legge n. 147 del 2013;

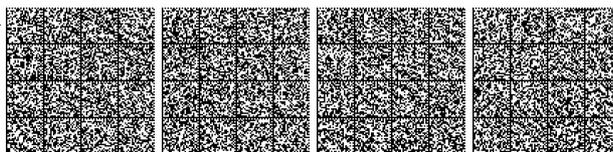
che «il modo in cui occasionalmente sono poste le questioni incidentali di legittimità costituzionale non può impedire al giudice delle leggi l'esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite» (ordinanze n. 18 del 2021; n. 183 del 1996; nello stesso senso, sentenza n. 179 del 1976 e ordinanze n. 230 del 1975 e n. 100 del 1970);

che, alla luce del rapporto di presupposizione tra la questione specifica dedotta dal giudice *a quo* e quella nascente dai dubbi di legittimità costituzionale ora indicati, la risoluzione della questione avente ad oggetto la regola generale stabilita dal quarto periodo del medesimo art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui stabilisce il descritto nesso tra il riconoscimento della agevolazione IMU per l'abitazione principale e la residenza anagrafica e la dimora abituale del nucleo familiare, si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale per definire le questioni sollevate dal giudice *a quo* (*ex multis*, ordinanza n. 18 del 2021);

che la non manifesta infondatezza della questione pregiudiziale sulla indicata regola generale si pone in relazione agli articoli 3, 31 e 53, primo comma, Cost.;

che, quanto al primo dei suddetti parametri, è pur vero che questa Corte ha affermato che, dato il carattere eccezionale e derogatorio delle agevolazioni tributarie, è ad essa precluso estenderne l'ambito di applicazione se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi (*ex plurimis*, sentenza n. 218 del 2019);

che, nondimeno, nella fattispecie in esame può dubitarsi dell'esistenza di un ragionevole motivo di differenziazione tra la situazione dei possessori degli immobili in quanto tali e quella dei possessori degli stessi in riferimento al nucleo familiare, quando, come spesso accade nell'attuale contesto, effettive esigenze comportino la fissazione di differenti residenze anagrafiche e dimore abituali da parte dei relativi componenti del nucleo familiare;



che, in riferimento al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53, primo comma, Cost., può parimenti dubitarsi della maggiore capacità contributiva, peraltro in relazione a un'imposta di tipo reale quale l'IMU, del nucleo familiare rispetto alle persone singole;

che questa Corte, del resto, nella sentenza n. 179 del 1976, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni dell'imposta complementare e dell'imposta sui redditi che prevedevano il cumulo dei redditi dei coniugi, ha già precisato che «non è dimostrato né dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate tra l'altro, dalla esistenza dei figli), che in ogni caso» per effetto del matrimonio «si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati»;

che, infine, in riferimento all'art. 31 Cost., potrebbe ritenersi che la disciplina in oggetto non agevoli «con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi», ma anzi comporti per i nuclei familiari un trattamento deteriore rispetto a quello delle persone singole e delle convivenze di mero fatto;

che, pertanto, questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, dal risolvere pregiudizialmente le questioni di legittimità costituzionale del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito e successivamente modificato dalla legge n. 147 del 2013, nella parte in cui, ai fini del riconoscimento della relativa agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore ma anche del suo nucleo familiare, in riferimento agli articoli 3, 31 e 53, primo comma, Cost.

P.Q.M.

La Corte Costituzionale:

1) solleva, disponendone la trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella parte in cui, ai fini del riconoscimento della relativa agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore, ma anche del suo nucleo familiare, in riferimento agli articoli 3, 31 e 53, primo comma, della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio fino alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale di cui sopra;

3) ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2022.

Il Presidente: AMATO

Il redattore: ANTONINI

Il direttore della cancelleria: MILANA

22C00086

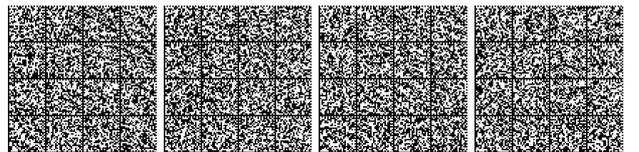
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-019) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

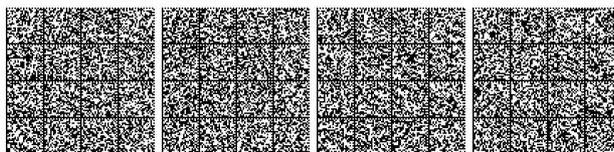
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

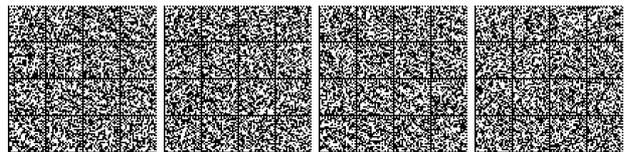
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

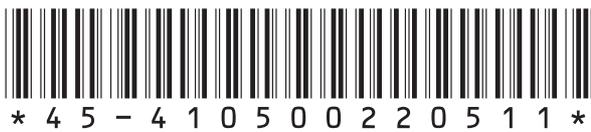
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 0 5 1 1 *

€ 9,00

