

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 46

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

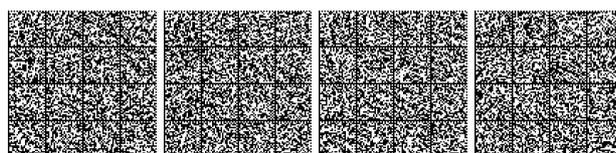
PARTE PRIMA

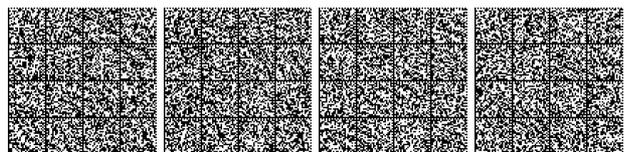
Roma - Mercoledì, 16 novembre 2022

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. 227. Ordinanza 8 - 10 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannato all'ergastolo per delitti di contesto mafioso - Ammissione alla liberazione condizionale in assenza della collaborazione con la giustizia - Esclusione (c.d. ergastolo ostativo) - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Giudizio proveniente dall'udienza del 10 maggio 2022, rinviato, con sospensione del giudizio *a quo*, per consentire l'intervento del legislatore - Sopravvenuta modifica della norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter*.

– Costituzione, artt. 3, 27e 117, primo comma..... Pag. 1

N. 228. Sentenza 19 ottobre - 11 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive o in ottemperanza nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025 - Violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, anche in executivis, e del principio di parità delle parti - Illegittimità costituzionale.

– Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g).

– Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 113. Pag. 6

N. 229. Sentenza 6 ottobre - 15 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Toscana - Modifiche al Piano casa - Possibile estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio delle misure straordinarie previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale, con un incremento massimo del venti per cento della superficie utile lorda - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, della tutela anche convenzionale del paesaggio nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101, art. 1, modificativo dell'art. 3-*bis* della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24.

– Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117, commi primo e secondo, lettera s), e 120, secondo comma, nonché principio di leale collaborazione; Convenzione europea del Paesaggio..... Pag. 13

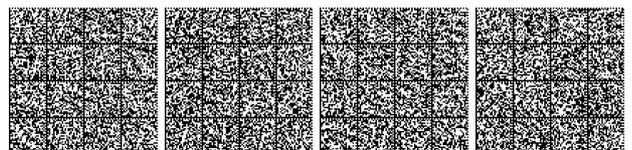
N. 230. Sentenza 19 ottobre - 15 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Nuove contestazioni - Possibilità per il giudice, ove accertati la sussistenza di una circostanza aggravante (nel caso di specie: recidiva reiterata pluriaggravata) di restituire gli atti al pubblico ministero - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e uguaglianza della pena, nonché di obbligatorietà dell'azione penale - Non fondatezza delle questioni.

– Codice di procedura penale, art. 521, comma 2.

– Costituzione, artt. 3 e 112. Pag. 21



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 72. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 ottobre 2022 (della Regione Veneto)

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Previsione che, nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le Regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 175 del 2017, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatorio dello spettacolo - Previsione che la relativa composizione e le modalità di funzionamento sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo - Definizione, con decreto del Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, delle modalità di coordinamento e di indirizzo dell'osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale - Previsione che con il medesimo decreto sono stabilite, peraltro, le modalità operative di realizzazione e funzionamento del predetto Sistema.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione dei medesimi osservatori e verificano, anche attraverso questi ultimi, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.

- Legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), artt. 5, comma 6; 6, comma 2, lettera c); 7, comma 1, primo periodo; 7, comma 1, secondo periodo; 7, comma 1, secondo periodo, lettera c).....

Pag. 29

- N. 73. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 ottobre 2022 (della Regione Emilia-Romagna)

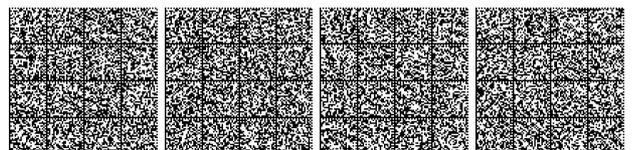
Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Previsione che, nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le Regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 175 del 2017, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatorio dello spettacolo - Previsione che la relativa composizione e le modalità di funzionamento sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo - Definizione, con decreto del Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, delle modalità di coordinamento e di indirizzo dell'osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale - Previsione che con il medesimo decreto sono stabilite, peraltro, le modalità operative di realizzazione e funzionamento del predetto Sistema.



- Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione dei medesimi osservatori e verificano, anche attraverso questi ultimi, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.**
- Legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), artt. 5, comma 6; 6, comma 2, lettera c); 7, comma 1, primo periodo; 7, comma 1, secondo periodo; 7, comma 1, secondo periodo, lettera c). Pag. 39
- N. 74. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2022 (della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)
- Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che, nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le Regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 175 del 2017.**
- Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatorio dello spettacolo - Previsione che la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio, istituito presso il Ministero della cultura, sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare sentita la Conferenza Stato-Regioni.**
- Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo - Previsione che con decreto del Ministro della cultura sono stabilite, tra l'altro, le modalità operative di realizzazione e funzionamento del predetto Sistema nazionale.**
- Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo e verificano, anche attraverso questi ultimi, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.**
- Legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), artt. 5, comma 6; 6, comma 2, lettera c); 7, comma 1, primo periodo; 7, comma 1, secondo periodo; 7, comma 1, secondo periodo, lettera c). Pag. 48
- N. 131. Ordinanza del Tribunale di Roma del 5 giugno 2022
- Procreazione medicalmente assistita (PMA) - Consenso informato - Termine per la revoca - Previsione che la revoca della volontà dei soggetti, relativa all'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, è possibile fino al momento della fecondazione dell'ovulo - Mancata previsione, successivamente alla fecondazione dell'ovulo, di un termine per la revoca del consenso.**
- Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), art. 6, comma 3. Pag. 58
- N. 132. Ordinanza del Giudice di pace di La Spezia del 27 giugno 2022
- Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Estinzione del reato a seguito di esito positivo della messa alla prova - Sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida - Mancata previsione che il prefetto disponga la riduzione alla metà del periodo di sospensione della patente di guida.**
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 224, comma 3. Pag. 63

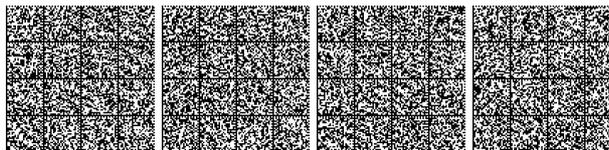


N. 133. Ordinanza della Corte di cassazione del 30 maggio 2022

Salute (Tutela della) - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Spettanza anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antimeningococcica - Mancata previsione.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), art. 1, comma 1.

Pag. 66



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 227

Ordinanza 8 - 10 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannato all'ergastolo per delitti di contesto mafioso - Ammissione alla liberazione condizionale in assenza della collaborazione con la giustizia - Esclusione (c.d. ergastolo ostativo) - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Giudizio proveniente dall'udienza del 10 maggio 2022, rinviato, con sospensione del giudizio *a quo*, per consentire l'intervento del legislatore - Sopravvenuta modifica della norma censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter*.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nonché dell'art. 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di S.F. P., con ordinanza del 3 giugno 2020, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Giovanna Beatrice Araniti per S.F. P. e l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 novembre 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 3 giugno 2020, depositata il 18 giugno 2020 (r.o. n. 100 del 2020), la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter* della legge 26 luglio 1975,



n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nonché dell'art. 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, nella parte in cui escludono che possa essere ammesso alla liberazione condizionale il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* del codice penale, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia;

che la Corte rimettente è investita del ricorso per cassazione proposto, contro un'ordinanza del Tribunale di sorveglianza dell'Aquila, da persona irrevocabilmente condannata alla pena dell'ergastolo con sentenza della Corte di assise di Palermo del 24 giugno 2005, confermata dalla locale Corte di assise di appello (decisione irrevocabile dal 9 febbraio 2007), per un delitto di omicidio volontario aggravato ex art. 7 del d.l. n. 152 del 1991, come convertito;

che il condannato si è rivolto al Tribunale di sorveglianza per ottenere un provvedimento di liberazione condizionale;

che la richiesta, tuttavia, è stata dichiarata inammissibile, anche perché la pena in corso di esecuzione è stata inflitta per un reato commesso avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività della associazione in esso prevista (associazione di tipo mafioso) e i benefici penitenziari e la stessa liberazione condizionale possono essere accordati solo se il condannato abbia prestato collaborazione con la giustizia ai sensi dell'art. 58-*ter* ordin. penit., o si sia trovato nella impossibilità di collaborare efficacemente, circostanze non sussistenti nella specie;

che, avendo il ricorrente già scontato oltre ventisei anni di reclusione (anche grazie a provvedimenti di liberazione anticipata), e risultando elementi sintomatici del suo possibile ravvedimento, il rimettente sostiene la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, volte a temperare il valore preclusivo assoluto della mancata collaborazione;

che la Corte di cassazione, prima sezione penale, in punto di non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, osserva - nel solco della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo - che solo la residua possibilità per i condannati alla pena perpetua di ottenere il beneficio della liberazione condizionale, anche attraverso il computo dei periodi di liberazione anticipata, avrebbe finora trattenuto la disciplina dell'ergastolo nell'alveo della compatibilità costituzionale e convenzionale;

che, nel ragionamento del rimettente, assume rilievo centrale la sentenza n. 253 del 2019, con la quale questa Corte avrebbe riconosciuto che la disciplina allora vigente istituiva una presunzione assoluta di perdurante pericolosità nel caso di mancata collaborazione, di conseguenza affermando l'illegittimità costituzionale del connesso divieto di accordare permessi premio in caso di reato "ostativo", ritenendo necessario che il giudice, superando la soglia di ammissibilità rappresentata dalla preclusione concernente i non collaboratori, possa valutare ed eventualmente valorizzare situazioni di sicuro ravvedimento del condannato;

che a maggior ragione tale necessità si manifesterebbe quando la rilevante durata del percorso carcerario, il tempo trascorso dal fatto e la prolungata sperimentazione del trattamento rendono elevata la probabilità di seri e profondi mutamenti della personalità del detenuto;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata, in quanto la disciplina censurata sarebbe giustificata dalla rilevante gravità dei reati cui è connessa la pena dell'ergastolo, discrezionalmente stabilita dal legislatore e comunque proporzionata alla rilevanza dei beni giuridici compromessi;

che in particolare, a giudizio dell'interveniente, non sarebbe affatto arbitraria la presunzione che, nel contesto mafioso, l'atteggiamento non collaborativo sia dovuto alla volontà di non recidere i rapporti con l'ambiente di provenienza;

che, nelle more del giudizio incidentale, sono state depositate da gruppi ed organizzazioni, nel ruolo dichiarato di amici curiae, varie memorie scritte, ammesse con decreto presidenziale del 15 febbraio 2021, ai sensi dell'art. 4-*ter*, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che la parte ricorrente nel giudizio principale ha depositato una memoria di costituzione nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, assumendo che, nella specie, il ravvedimento del condannato, nonostante sia sempre mancata una scelta di collaborazione, sarebbe pienamente provato, così come sussisterebbero le ulteriori condizioni per l'accesso alla liberazione condizionale;

che la parte insiste affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme censurate dal giudice rimettente, riprendendo diffusamente le motivazioni alla base della sentenza n. 253 del 2019, al fine di argomentare contro la presunzione assoluta di pericolosità sociale insita nella normativa censurata;

che, all'esito dell'udienza pubblica del 23 marzo 2021, questa Corte ha pronunciato l'ordinanza n. 97 del 2021, con la quale ha, in primo luogo, evidenziato il ruolo dell'istituto della liberazione condizionale, quale garanzia di com-



patibilità della pena dell'ergastolo di cui all'art. 22 cod. pen. con il principio di risocializzazione presidiato dall'art. 27 Cost., ribadendo che la liberazione condizionale è l'unico istituto che, in virtù della sua esistenza nell'ordinamento, rende non contrastante con il principio rieducativo, e dunque con la Costituzione, la pena dell'ergastolo;

che, in tale pronuncia, si è sottolineato come la disciplina "ostativa" contenuta nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., da una parte elevi la utile collaborazione a presupposto indefettibile per l'accesso (anche) alla liberazione condizionale, dall'altra sancisca, a carico del detenuto non collaborante, una presunzione assoluta di perdurante pericolosità (dovuta, in tesi, alla mancata rescissione dei suoi collegamenti con la criminalità organizzata), non superabile da altro se non dalla collaborazione stessa, che lo esclude in radice dall'accesso ai benefici penitenziari e, appunto, fra questi, alla liberazione condizionale;

che, pertanto, ha proseguito l'ordinanza n. 97 del 2021, alcune delle rationes decidendi poste a base della già citata sentenza n. 253 del 2019 sono utili per scrutinare anche le questioni all'odierno esame;

che la medesima ordinanza ha, quindi, ribadito che la presunzione di pericolosità gravante sul condannato all'ergastolo per reati di contesto mafioso che non collabora con la giustizia non è, di per sé, in tensione con i parametri costituzionali evocati dal rimettente, perché non è affatto irragionevole presumere che costui mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza;

che, tuttavia, la collaborazione non può essere considerata l'unica strada a disposizione del condannato a pena perpetua per accedere alla valutazione da cui dipende, decisamente, la sua restituzione alla libertà, perché è sempre necessario - come già statuito con la sentenza n. 253 del 2019 per la concessione dei permessi premio - che la presunzione in esame diventi relativa e possa essere vinta da prova contraria, valutabile dal tribunale di sorveglianza;

che, in ogni caso, in relazione a condannati per reati di affiliazione a una associazione mafiosa (e per reati a questa collegati), la valutazione in concreto di accadimenti idonei a superare la presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata - da parte di tutte le autorità coinvolte, e in primo luogo ad opera del magistrato di sorveglianza - deve rispondere a criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo;

che, in particolare, la presunzione di pericolosità sociale del condannato all'ergastolo che non collabora, per quanto non debba più essere assoluta, può risultare superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione;

che, prosegue l'ordinanza n. 97 del 2021, per l'accesso alla liberazione condizionale di un ergastolano (non collaborante) per delitti collegati alla criminalità organizzata, e per la connessa valutazione del suo sicuro ravvedimento, è necessaria l'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi, tali da escludere, sia l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, sia il rischio del loro futuro ripristino;

che questa Corte, dopo aver illustrato le ragioni di incompatibilità con la Costituzione attualmente esibite dalla normativa censurata, ha tuttavia sottolineato che un proprio intervento meramente "demolitorio" avrebbe potuto mettere a rischio il complessivo equilibrio della disciplina in esame, e, soprattutto, le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva che essa persegue per contrastare il pervasivo e radicato fenomeno della criminalità mafiosa;

che, dunque, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale, questa Corte ha quindi disposto il rinvio del giudizio in corso e ha fissato una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame all'udienza del 10 maggio 2022, dando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia;

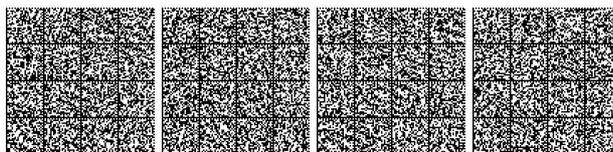
che all'invito rivolto al Parlamento da questa Corte ha fatto seguito l'approvazione, in data 31 marzo 2022, di un disegno di legge da parte della Camera dei deputati, contenente una complessiva normativa di riforma della disciplina oggetto del presente scrutinio;

che tale disegno di legge è stato trasmesso al Senato della Repubblica in data 1° aprile 2022, dove ha assunto il numero AS 2574 (Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia);

che, con istanze di differimento depositate in data 4 e 5 maggio 2022, e dunque pochi giorni prima dell'udienza del 10 maggio 2022, l'Avvocatura generale dello Stato ha richiesto un ulteriore rinvio, evidenziando lo stato avanzato dei lavori parlamentari di approvazione del complessivo disegno di legge riformatore della normativa sub iudice;

che, con istanza depositata in data 6 maggio 2022, S.F. P. ha invece presentato «richiesta motivata di rigetto dell'istanza di differimento dell'udienza da parte dell'Avvocatura dello Stato»;

che, all'esito dell'udienza del 10 maggio 2022, udite le parti, questa Corte, con ordinanza n. 122 del 2022, ha accolto l'istanza di ulteriore differimento, disponendo un rinvio all'udienza dell'8 novembre 2022, dando atto dei lavori parlamentari in precedenza illustrati;



che, dopo il nuovo rinvio dell'udienza di discussione, l'iter del procedimento legislativo non si è completato, anche per lo scioglimento anticipato delle Camere, disposto dal Presidente della Repubblica con decreto firmato il 21 luglio 2022.

Considerato che, come emerge dalle premesse in fatto innanzi illustrate, le questioni sollevate riguardano, specificamente, la legittimità costituzionale della disciplina relativa al cosiddetto ergastolo ostativo;

che la Corte di cassazione rimettente censura non solo la disciplina "ostativa" contenuta nell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., ma (oltre alla previsione del successivo art. 58-ter) anche, in particolare, il contenuto dell'art. 2 del d.l. n. 152 del 1991, come convertito, in base al cui comma 1 il regime restrittivo per l'accesso ai benefici penitenziari, previsto all'art. 4-bis ordin. penit., si estende anche alla disciplina della liberazione condizionale;

che, quindi, è sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale la normativa che non consente al condannato all'ergastolo per delitti di "contesto" mafioso, che non collabori utilmente con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere (anche grazie a provvedimenti di liberazione anticipata), di essere ammesso al beneficio della liberazione condizionale, in forza di una presunzione assoluta di mancata rescissione dei suoi legami con la criminalità organizzata, non superabile se non per effetto della collaborazione stessa;

che la Camera dei deputati ha approvato, in data 31 marzo 2022, il disegno di legge ricordato in precedenza;

che, tuttavia, tale disegno di legge non è stato approvato anche dal Senato della Repubblica;

che in data 21 luglio 2022 il Presidente della Repubblica ha disposto lo scioglimento anticipato delle Camere, nonché la convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per il giorno 25 settembre 2022;

che la prima riunione delle nuove Camere ha avuto luogo il giorno 13 ottobre 2022;

che il Governo, ricevuta la fiducia dalle Camere, con il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* ed entrato in vigore in pari data, ha apportato modifiche alla disciplina prevista dall'art. 4-bis ordin. penit., ravvisando i presupposti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77 Cost. nei «moniti rivolti dalla Corte costituzionale al legislatore per l'adozione di una nuova regolamentazione dell'istituto al fine di ricondurlo a conformità con la Costituzione», nonché nella «imminenza della data dell'8 novembre 2022, fissata dalla Corte costituzionale per adottare la propria decisione in assenza di un intervento del legislatore»;

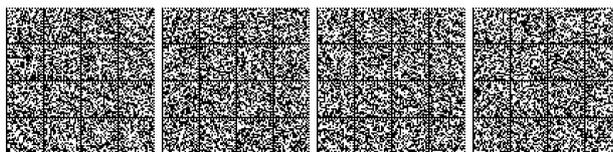
che il d.l. n. 162 del 2022 incide sulle disposizioni oggetto del presente giudizio, riproducendo - salvo limitate modifiche - il testo del ricordato disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati nel corso della precedente legislatura;

che, per quanto qui rilevante, il provvedimento d'urgenza prevede all'art. 1, comma 1, lettera a), numero 2), l'integrale sostituzione del comma 1-bis dell'art. 4-bis ordin. penit., e l'aggiunta di due nuovi commi (1-bis.1 e 1-bis.2);

che la nuova disciplina trasforma da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità ostativa alla concessione dei benefici e delle misure alternative in favore dei detenuti non collaboranti, che vengono ora ammessi alla possibilità di farne istanza, sebbene in presenza di stringenti e concomitanti condizioni, diversificate a seconda dei reati che vengono in rilievo;

che la disciplina della collaborazione impossibile o irrilevante - pur ancora applicabile, in forza della previsione di cui all'art. 3, comma 2, del d. l. n. 162 del 2022 ai condannati e agli internati che, prima della data di entrata in vigore del decreto-legge, abbiano commesso delitti previsti dal comma 1 dell'art. 4-bis ordin. penit. - viene sostituita dalla nuova regolamentazione dell'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, applicabile a tutti i detenuti ed internati che non collaborano con la giustizia;

che, quanto ai detenuti e agli internati per delitti di contesto mafioso e, in generale, di tipo associativo, i benefici possono essere loro concessi purché dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o «l'assoluta impossibilità di tale adempimento», nonché alleghino elementi specifici - diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza - che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata



collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile, nonché, ancora, la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa;

che ai detenuti per i restanti reati indicati dal comma 1 dell'art. 4-*bis* ordin. penit. si richiede il rispetto delle medesime condizioni, depurate, tuttavia, da indicazioni non coerenti con la natura dei reati che vengono in rilievo, sicché la richiesta allegazione deve avere ad oggetto elementi idonei ad escludere l'attualità dei collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, con il contesto nel quale il reato è stato commesso (non anche il pericolo di ripristino dei collegamenti con tale contesto);

che l'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), prevede l'ampliamento delle fonti di conoscenza cui la magistratura di sorveglianza deve ricorrere e la modifica del relativo procedimento, nonché l'onere in capo al detenuto di fornire elementi di prova contraria in caso di indizi, emergenti dall'istruttoria, dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di loro ripristino;

che l'art. 2 del d.l. n. 162 del 2022 prevede l'innalzamento della durata del periodo di pena da spiare (per quanto qui rilevante, «almeno trenta anni di pena, quando vi è stata condanna all'ergastolo», in luogo dei precedenti ventisei) per l'accesso alla liberazione condizionale del detenuto per reati ostativi non collaborante, nonché l'allungamento della durata della libertà vigilata (dieci anni, anziché cinque) in caso di condanna all'ergastolo;

che, quindi, si è in presenza di una modifica complessiva della disciplina interessata dalle questioni di legittimità costituzionale in esame e, per quel che qui particolarmente interessa, di una trasformazione da assoluta in relativa della presunzione di pericolosità del condannato all'ergastolo per reati ostativi non collaborante, cui è concessa - sia pur in presenza degli stringenti requisiti ricordati - la possibilità di domandare la liberazione condizionale e, così, di vedere vagliata nel merito la propria istanza;

che tale modifica - sebbene operata da un decreto-legge ancora in corso di conversione - incide immediatamente sul nucleo essenziale delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione;

che la giurisprudenza costituzionale - quando le modifiche apportate incidono così «profondamente sull'ordito logico che sta alla base delle censure prospettate» (ordinanze n. 97 del 2022 e n. 60 del 2021), oppure intaccano il meccanismo contestato dal rimettente (ordinanza n. 55 del 2020) - è costante nel ricavarne la necessità di restituire gli atti al giudice *a quo*, spettando a quest'ultimo, sia verificare l'influenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni sollevate (ordinanza n. 243 del 2021), sia procedere alla rivalutazione della loro non manifesta infondatezza, tenendo conto delle intervenute modifiche normative (ordinanze n. 97 del 2022, n. 60 del 2021 e n. 185 del 2020);

che spetta, pertanto, al giudice rimettente valutare la portata applicativa dello *ius superveniens* nel giudizio *a quo*, anche all'esito del procedimento di conversione del decreto-legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al giudice rimettente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

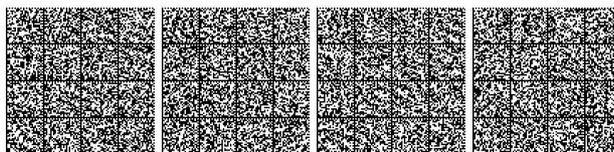
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 228

Sentenza 19 ottobre - 11 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive o in ottemperanza nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025 - Violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, anche in executivis, e del principio di parità delle parti - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g).
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), 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, promossi dal Tribunale ordinario di Crotone, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 1° febbraio 2022, dal Tribunale ordinario di Cosenza, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 21 febbraio 2022, e dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, in funzione di giudice dell'ottemperanza, con tre ordinanze del 28 febbraio 2022 e con due ordinanze del 24 marzo 2022, iscritte rispettivamente ai numeri 15, 39, 48, 51, 52, 66 e 67 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 10, 17, 19, 20 e 24, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Casa di cura Scarnati srl, della ITOP spa Officine Ortopediche e della Vittoria SPE srl, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

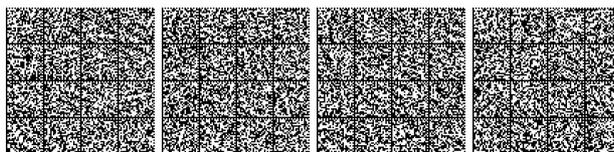
udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati Enzo Paolini per la Casa di cura Scarnati srl, Antonio Borraccino per la ITOP spa Officine Ortopediche e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 1° febbraio 2022, iscritta al n. 15 reg. ord. 2022, il Tribunale ordinario di Crotone, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale «dell'art. 117, quarto comma, del D.L. n. 34 del 2021, convertito in legge n. 77 del 2021» - da intendersi tuttavia riferite all'art. 16-*septies*, comma 2,



lettera g), 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 violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Il rimettente espone di essere investito di una procedura di espropriazione presso terzi instaurata dalla Medical System spa nei confronti dell'Azienda sanitaria provinciale di Crotone, già rinviata in attesa della definizione del giudizio di legittimità costituzionale promosso da altri giudici in relazione al sopravvenuto art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, il quale, per fronteggiare l'emergenza causata dalla diffusione del COVID-19, aveva disposto la sospensione delle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020, termine prorogato al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.

Il Tribunale di Crotone aggiunge che, avendo questa Corte dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale proroga con la sentenza n. 236 del 2021, esso dovrebbe emanare l'ordinanza di assegnazione della somma in favore della creditrice procedente, ma di essere a ciò impedito dall'ulteriore sopravvenienza della norma censurata, la quale ha disposto l'improcedibilità delle azioni esecutive nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025.

Ad avviso del rimettente, questa disposizione violerebbe l'art. 24 Cost., imponendo ai creditori degli enti del servizio sanitario regionale un sacrificio in termini di effettività della tutela giurisdizionale non bilanciato da misure di tutela equivalente.

Sarebbe altresì violato l'art. 111 Cost., sotto il profilo della "parità delle armi", essendosi introdotta una fattispecie di *ius* singulare in favore dell'esecutato pubblico e in danno dell'esecutante privato.

Infine, sarebbero lesi i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (parametro non indicato nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione), per la disparità di trattamento tra analoghe posizioni creditorie, indotta dalla previsione di «un blocco sistematico in un'unica regione del territorio nazionale».

Il giudice *a quo* insiste sulla notevole estensione temporale del blocco, che, a suo avviso, si risolverebbe nella caducazione *ex lege* del vincolo del pignoramento, peraltro a detrimento di quella medesima tempestività del pagamento dei debiti commerciali degli enti sanitari che la norma censurata dichiara di voler garantire.

Quest'ultima neppure potrebbe giustificarsi con riferimento all'emergenza da diffusione del COVID-19, essendo invece testualmente motivata dalla necessità di favorire il rientro dal disavanzo sanitario della Regione Calabria, esigenza «non certo improvvisa e ignota».

Il rimettente evoca la sentenza di questa Corte n. 186 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'altra previsione di improcedibilità, «modello di riferimento utilizzato per l'art. 117 cit. e anche nel caso di specie».

1.1.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

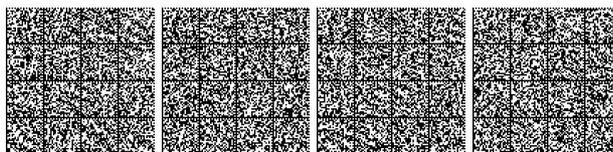
L'interveniente assume che la norma censurata sia finalizzata ad assicurare - in attuazione della sentenza n. 168 del 2021 di questa Corte - un'ordinata gestione della liquidità degli enti sanitari della Regione Calabria, e che pertanto, «quale disposizione funzionale a sanare il dissesto finanziario della sanità calabrese, non [possa] definirsi manchevole di una ponderazione tra l'interesse alla tutela del credito e quello della tutela della salute, in un'ottica di dovere di solidarietà sociale che richiede il temporaneo sacrificio di alcuni interessi a beneficio di altri maggiormente esposti».

Secondo l'Avvocatura, la disposizione censurata non verrebbe attinta dalla *ratio* della citata sentenza n. 236 del 2021, che ha giudicato sproporzionato e irragionevole non il blocco delle esecuzioni in sé, ma «esclusivamente una proroga di lungo corso».

1.2.- Si è costituita in giudizio la Vittoria SPE srl, creditrice dell'Azienda sanitaria provinciale di Crotone, intervenuta nella procedura espropriativa davanti al Tribunale di Crotone con istanza del 24 marzo 2022, in data quindi successiva all'ordinanza di rimessione.

1.3.- Ha depositato opinione in qualità di *amicus curiae* l'Associazione Coordinamento Ospedalità Privata (ACOP), ente rappresentativo di strutture sanitarie accreditate con il Servizio sanitario nazionale.

L'opinione, ammessa con decreto presidenziale dell'11 luglio 2022, insiste sul carattere elusivo della disposizione censurata, che avrebbe sostanzialmente riproposto il blocco delle esecuzioni oltre la durata giudicata tollerabile da questa Corte con la sentenza n. 236 del 2021, e ciò soltanto nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria e per un tempo abnorme.



2.- Con ordinanza del 21 febbraio 2022, iscritta al n. 39 reg. ord. 2022, il Tribunale ordinario di Cosenza, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato anch'esso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost.

Premesso di essere investito di numerose procedure espropriative nei confronti dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, nell'ambito delle quali gli accertamenti contabili hanno evidenziato ampia capienza dei fondi di tesoreria, il Tribunale di Cosenza fa interamente proprie le censure del Tribunale di Crotone, che trascrive in ordinanza.

2.1.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate, sulla base di argomenti coincidenti con quelli opposti alla rimessione del Tribunale di Crotone.

2.2.- Si è costituita in giudizio la Casa di cura Scarnati srl, creditrice procedente, invocando l'accoglimento delle censure in ragione del carattere elusivo della disposizione rispetto alla menzionata sentenza n. 236 del 2021.

2.3.- A questa pronuncia si richiama altresì la ITOP spa Officine Ortopediche, anch'essa creditrice procedente, costituitasi in giudizio per sollecitare la declaratoria di illegittimità costituzionale in riferimento, oltre che agli artt. 24 e 111 Cost., anche agli artt. 3 e 32 Cost., attesa l'irragionevolezza di un blocco esecutivo che indirettamente danneggerebbe, in uno ai fornitori di presidi sanitari, il diritto alla salute dei cittadini calabresi.

3.- Con tre distinte ordinanze del 28 febbraio 2022, iscritte ai numeri 48, 51 e 52 reg. ord. 2022, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, in funzione di giudice dell'ottemperanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione censurata dagli altri rimettenti, per violazione degli artt. 24 e 113 Cost.

Quale giudice dell'ottemperanza di titoli definitivi emessi da giudici ordinari nei confronti delle Aziende sanitarie provinciali di Crotone e di Cosenza, il Tribunale rimettente, sulla premessa che la disposizione di blocco si applichi anche ai giudizi di ottemperanza de quibus in ragione della loro natura esecutiva, reputa violato l'art. 24 Cost., per il diniego di accesso alla tutela giurisdizionale in executivis, non compensato da alcuna misura alternativa, e per l'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati, tra i quali ultimi «possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati».

Ad avviso del TAR Calabria, la violazione dell'art. 24 Cost. «si apprezza, trattandosi di giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, anche in combinato disposto con l'art. 113 Cost.», giacché quest'ultimo assicura sempre la tutela giurisdizionale dei diritti innanzi agli organi della giurisdizione amministrativa.

In definitiva, la norma censurata replicherebbe i profili di illegittimità costituzionale evidenziati dalle sentenze n. 186 del 2013 e n. 236 del 2021 riguardo alle anteriori disposizioni di paralisi esecutiva.

3.1.- Nei tre giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

Ribadito il nesso attuativo tra la norma censurata e la menzionata sentenza n. 168 del 2021, l'interveniente torna ad assumere la necessità del blocco delle esecuzioni in funzione di un ordinato risanamento finanziario della sanità calabrese e l'inapplicabilità alla fattispecie qui in esame della *ratio* decidendi di cui alla sentenza n. 236 del 2021.

3.2.- Nel giudizio di cui al n. 48 reg. ord. 2022 ha depositato ulteriore opinione di amicus curiae l'ACOP, per denunciare nuovamente il carattere elusivo della censurata disposizione rispetto alla più volte citata sentenza n. 236 del 2021. L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale dell'11 luglio 2022.

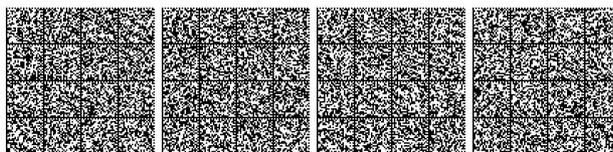
4.- Con due ulteriori ordinanze del 24 marzo 2022, iscritte ai numeri 66 e 67 reg. ord. 2022, il TAR Calabria, in funzione di giudice dell'ottemperanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale sovrapponibili - per oggetto, parametri e argomenti - a quelle già prospettate dallo stesso rimettente.

4.1.- Del pari coincidenti sono le ragioni esposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto anche in questi giudizi per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, onde tornare a chiedere che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

5.- In tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa.

Ribadita l'impostazione della propria difesa, l'Avvocatura richiama la sopravvenuta ordinanza di questa Corte n. 204 del 2022, che a suo avviso conterrebbe «affermazioni assai rilevanti» nel senso della non fondatezza delle questioni odierne.

5.1.- Con tale ordinanza questa Corte ha pronunciato sulle reiterate questioni inerenti l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e relativa proroga, dichiarandole manifestamente inammissibili (quelle identiche ad altre già accolte) e manifestamente infondate (quelle identiche ad altre già respinte), altresì evidenziando incidentalmente che l'art. 16-*septies* del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, ha introdotto una misura del tutto nuova, per *ratio*, soggetti e tempi.



6.- Nel giudizio di cui al n. 15 reg. ord. 2022 ha depositato memoria la Vittoria SPE srl e in quello di cui al n. 39 reg. ord. 2022 la ITOP spa.

Quest'ultima insiste sulle doglianze di lesione della tutela giurisdizionale e di alterazione della parità delle parti, sull'assunto che il contestato blocco delle azioni esecutive «non è giustificato da esigenze transitorie, non è limitato nel tempo e non è controbilanciato da valide alternative».

Considerato in diritto

1.- I Tribunali ordinari di Crotone (reg. ord. n. 15 del 2022) e di Cosenza (reg. ord. n. 39 del 2022), entrambi in funzione di giudice dell'esecuzione, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost.

La medesima disposizione è stata censurata, per violazione degli artt. 24 e 113 Cost., anche dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, in funzione di giudice dell'ottemperanza, con cinque distinte ordinanze (iscritte ai numeri 48, 51, 52, 66 e 67 reg. ord. 2022).

1.1.- I rimettenti sono investiti di procedure per espropriazione o ottemperanza instaurate nei confronti delle Aziende sanitarie provinciali di Crotone e di Cosenza da creditori muniti di titoli esecutivi di formazione giudiziale.

I Tribunali rappresentano di non poter procedere per effetto della norma censurata, avendo questa disposto la paralisi delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025.

1.2.- Ad avviso del Tribunale di Crotone - e di quello di Cosenza, che ne richiama per intero gli argomenti -, la disposizione violerebbe gli artt. 3, 24 e 111 Cost.

Infatti, essa lederebbe i principi di eguaglianza e ragionevolezza, per la disparità di trattamento tra analoghe posizioni creditorie, determinata da «un blocco sistematico in un'unica regione del territorio nazionale»; lederebbe inoltre il diritto dei creditori alla tutela in *executivis*, attesa l'abnorme durata della previsione di improcedibilità e l'assenza di misure alternative di soddisfacimento; altererebbe infine la parità delle parti nel processo, a causa dello *ius* singulare introdotto a favore dell'esecutato pubblico e in danno dell'esecutante privato.

Insieme all'art. 24 Cost., il TAR Calabria evoca l'art. 113 Cost., quale presidio della tutela giurisdizionale dei diritti innanzi agli organi della giustizia amministrativa.

A sostegno delle censure, i giudici a quibus richiamano le sentenze n. 186 del 2013 e n. 236 del 2021, con le quali questa Corte ha dichiarato illegittime, in tutto o in parte, anteriori disposizioni di improcedibilità esecutiva nei confronti degli enti sanitari.

1.3.- Intervenuto in tutti i giudizi incidentali, il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate, a sua volta richiamando la sentenza n. 168 del 2021 e l'ordinanza n. 204 del 2022 di questa Corte, in quanto l'una avrebbe dato causa alla disposizione censurata, in funzione dell'ordinata attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria, e l'altra ne avrebbe sostanzialmente convalidato la *ratio*, disattendendo la richiesta di autorimessione avanzata in rapporto ad essa dai creditori precedenti.

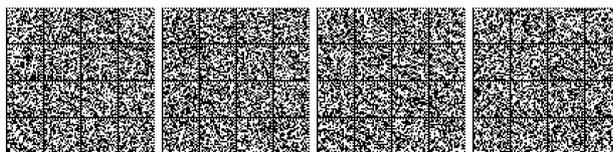
2.- I giudizi hanno ad oggetto la stessa disposizione e condividono il parametro dell'art. 24 Cost., sicché vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2.1.- Le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura vanno disattese: si tratta, invero, di mere clausole di stile, non sostenute da qualsivoglia argomentazione in punto di ammissibilità delle censure (sentenze n. 181, n. 162 e n. 115 del 2022).

3.- Prima di entrare nel merito delle questioni, occorre definirne alcuni profili, soggettivi e oggettivi.

3.1.- Nel giudizio di cui al n. 15 reg. ord. 2022, è inammissibile la costituzione della Vittoria SPE srl, poiché, essendo intervenuta nel giudizio principale solo dopo l'emissione dell'ordinanza di rimessione, allorché il giudizio medesimo era quindi sospeso, essa non vi ha assunto tempestivamente la qualità di parte, e non è quindi legittimata a costituirsi nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordinanza n. 24 del 2015 e relativa ordinanza dibattimentale del 10 febbraio 2015; ordinanza n. 295 del 2008).

3.2.- La motivazione dell'ordinanza iscritta al n. 15 reg. ord. 2022 indirizza univocamente le censure verso l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, ed evoca ripetutamente a parametro l'art. 3 Cost., insieme agli artt. 24 e 111 Cost., sicché non ha rilievo che il dispositivo indichi quale norma censurata l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2021 (*recte*: 2020) e ometta di richiamare il menzionato parametro.



Invero, le discrepanze tra la motivazione e il dispositivo dell'ordinanza di rimessione possono essere risolte tramite l'impiego degli ordinari criteri ermeneutici, quando dalla lettura coordinata delle due parti dell'atto emerga l'effettiva volontà del rimettente (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2022 e n. 58 del 2020; ordinanze n. 214 del 2021 e n. 244 del 2017).

3.3.- Nel giudizio di cui al n. 39 reg. ord. 2022, la parte costituita ITOP spa ha evocato il parametro dell'art. 32 Cost., che non può essere preso in esame, in quanto ulteriore a quelli indicati dal rimettente.

Infatti, l'oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, non potendo il *thema decidendum* essere ampliato ad ulteriori questioni o profili dedotti dalle parti (*ex plurimis*, sentenze n. 198 e n. 186 del 2022, n. 239 e n. 147 del 2021, n. 186 del 2020).

4.- Nel merito, sono fondate le censure riferite agli artt. 24 e 111 Cost.

5.- È opportuno premettere l'analisi dell'art. 16-*septies* del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, che, sotto la rubrica «[m]isure di rafforzamento dell'Agenas e del servizio sanitario della Regione Calabria», contiene una serie coordinata di disposizioni, all'interno della quale si trova quella in scrutinio.

Viene in particolare rilievo il comma 2, che si apre con un'enunciazione di *ratio*: «[i]n ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 23 luglio 2021 e al fine di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, nonché al fine di assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi sanitari della Regione Calabria»; seguono le misure di organizzazione e provvista finalizzate al perseguimento di questi obiettivi, distinte nelle lettere da *a)* a *f)*, sino alla previsione della lettera *g)*, oggetto di censura.

5.1.- La lettera *a)* prescrive che l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) assegni fino al 31 dicembre 2024 a supporto del commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria il personale assunto per effetto dell'aumento di organico ai sensi del comma 1 dello stesso art. 16-*septies*.

La lettera *b)* autorizza gli enti sanitari calabresi, «al fine di supportare le funzioni delle unità operative semplici e complesse, comunque denominate, deputate al processo di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, sia per la gestione corrente che per il pregresso», a reclutare unità di personale a tempo determinato, «esperte nelle predette procedure», le quali operano «previa circolarizzazione obbligatoria dei fornitori sul debito iscritto fino al 31 dicembre 2020», con l'avvertenza che, «qualora i fornitori non diano risposta entro il 31 dicembre 2022 alla prevista circolarizzazione obbligatoria, il corrispondente debito si intende non dovuto».

La lettera *c)* dispone che fino al 31 dicembre 2024 la Guardia di finanza, nell'ambito delle proprie funzioni, collabori con le unità operative degli enti sanitari calabresi «deputate al monitoraggio e alla gestione del contenzioso».

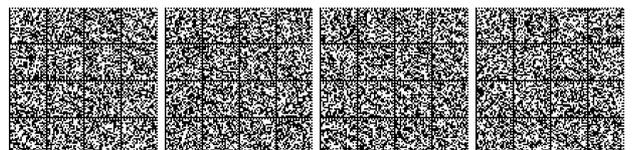
Per garantire la piena operatività della gestione accentrata, la lettera *d)* autorizza la Regione Calabria a reclutare personale a termine e a integrarlo tramite incarichi ad esperti o consulenti.

Le lettere *e)* e *f)* recano misure volte a garantire liquidità alla Regione Calabria, l'una rinviando la compensazione del saldo di mobilità extraregionale della Regione medesima per l'anno 2022 con recupero delle somme in un arco quinquennale decorrente solo dall'anno 2026; l'altra autorizzando l'erogazione di un contributo di solidarietà in favore della Regione stessa pari a 60 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025.

5.2.- La disposizione censurata, di cui alla lettera *g)* del comma 2 dell'art. 16-*septies*, «al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma, assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali», stabilisce che, nei confronti degli enti sanitari calabresi, «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive»; aggiunge che «[i] pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorerieri, i quali possono disporre, per il pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo»; prevede che «[l]e disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025».

In ordine alla durata dell'improcedibilità esecutiva, e delle misure che la precedono, il comma 3 dello stesso art. 16-*septies* precisa che «[i]l comma 2 si applica nei confronti della Regione Calabria anche ove, in considerazione dei risultati raggiunti, cessi la gestione commissariale del piano di rientro dai disavanzi sanitari», ipotesi nella quale «ogni riferimento al commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro si intende fatto alla Regione Calabria».

6.- Nell'affrontare i gravi problemi dell'organizzazione sanitaria calabrese, in particolare quello dell'opacità contabile che da tempo ne affligge l'esposizione debitoria, le norme ora illustrate manifestano un disegno articolato e coerente, il quale tuttavia, proprio in ordine al trattamento dei creditori muniti di titolo esecutivo, denuncia un vizio di sproporzione.



6.1.- Nella sentenza n. 168 del 2021, cui l'art. 16-*septies*, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, dichiara di ottemperare, questa Corte ha registrato la straordinaria lunghezza e difficoltà della gestione commissariale della Regione Calabria, tra le cui cause ha segnalato proprio l'«inaffidabilità della intera contabilità regionale della sanità».

Ai rilievi esposti dalla medesima sentenza nella prospettiva dell'efficace esercizio del potere sostitutivo, circa la necessità che la struttura amministrativa di supporto del commissario ad acta per la Regione Calabria si giovi di «personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato», in modo da «evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale», l'art. 16-*septies*, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, ha risposto plausibilmente, sia promuovendo l'impiego del personale dell'Agenas, sia prevedendo l'affiancamento della Guardia di finanza.

Segue linearmente la stessa *ratio* la disposizione sul reclutamento regionale di unità esperte nelle procedure di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, atteso che le scorrettezze nella fatturazione rappresentano notoriamente una fonte prolifica di irregolarità contabili, in grado di inquinare la stessa formazione dei titoli giudiziali per la via monitoria.

6.2.- Il legislatore ha dunque individuato un coacervo di misure funzionali alla verifica e alla scrematura delle poste debitorie, tra le quali si annovera anche il meccanismo di circolarizzazione obbligatoria dei fornitori.

Nel contempo, ha proceduto a immissioni di liquidità in favore della gestione sanitaria calabrese, sia rinviando a lungo termine la compensazione del saldo di mobilità interregionale per l'anno 2022, sia autorizzando l'erogazione di un contributo biennale di solidarietà.

6.3.- La crisi dell'organizzazione sanitaria della Regione Calabria è di tale eccezionalità da giustificare in linea di principio una specifica misura provvisoria di improcedibilità esecutiva e inefficacia dei pignoramenti, non essendo irragionevole, a fronte di una situazione così straordinaria, che le iniziative individuali dei creditori, pur muniti di titolo esecutivo, si arrestino per un certo lasso di tempo, mentre si svolge il complesso procedimento di circolarizzazione obbligatoria dei crediti e si programmano le operazioni di cassa.

La discrezionalità del legislatore, nello stabilire una misura del genere, non può tuttavia trascendere in un'eccessiva compressione del diritto di azione dei creditori e in un'ingiustificata alterazione della parità delle parti in fase esecutiva.

7.- Questa Corte ha chiarito in più occasioni che la garanzia della tutela giurisdizionale assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale (sentenze n. 140 del 2022, n. 128 del 2021, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998).

Una misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima quindi soltanto se limitata ad un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli, giacché altrimenti la misura stessa vulnera l'effettività della tutela in *executivis* garantita dall'art. 24 Cost., determinando inoltre uno sbilanciamento tra l'esecutante privato e l'esecutato pubblico, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 Cost. (sentenze n. 236 del 2021 e n. 186 del 2013).

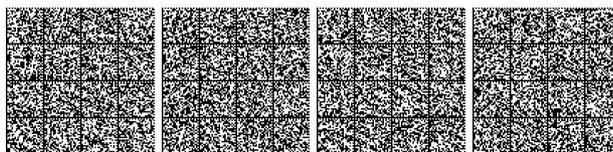
7.1.- La misura introdotta dall'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, è difforme da queste indicazioni, e manca quindi l'obiettivo di un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco.

7.1.1.- In primo luogo, non è giustificata l'equiparazione, agli effetti dell'improcedibilità, fra i titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti commerciali e quelli aventi ad oggetto crediti di natura diversa, in particolare diritti di risarcimento dei danneggiati da fatto illecito e diritti retributivi dei prestatori di lavoro.

Lo stesso legislatore mostra di voler finalizzare la ricostruzione contabile unicamente ai corrispettivi delle forniture di beni e servizi, oggetto di fatturazione, come si evince dal riferimento della circolarizzazione obbligatoria ai «fornitori sul debito iscritto fino al 31 dicembre 2020» e dall'impegno di risorse esperte nelle procedure di «controllo, liquidazione e pagamento delle fatture» (art. 16-*septies*, comma 2, lettera *b*, del d.l. n. 146 del 2021).

7.1.2.- Anche per i crediti di natura commerciale, la durata del blocco esecutivo non può essere protratta per un intero quadriennio, senza che ne risulti violato il canone di proporzionalità.

Per quanto complesse, le operazioni di riscontro devono essere svolte in un lasso di tempo più breve, anche mediante un adeguato impiego di risorse umane, materiali e finanziarie, che lo Stato deve garantire alla struttura commissariale (sentenza n. 168 del 2021).



Infatti, oltre a rappresentare un'anomalia rispetto ai precedenti normativi - nei quali la durata della misura di improcedibilità, al netto delle proroghe, è sempre stata di un anno o inferiore all'anno -, il congelamento di tutti i pagamenti per quattro anni può porre il fornitore, specie se non occasionale, in una situazione di grave illiquidità, fino ad esporlo al rischio di esclusione dal mercato.

Il difetto di proporzionalità ora rilevato emerge viepiù alla luce della previsione di cui all'art. 16-*septies*, comma 3 del d.l. n. 146 del 2021 (non censurata in questa sede), secondo la quale il blocco esecutivo è destinato a persistere pure nel caso in cui la sanità calabrese esca dal regime commissariale «in considerazione dei risultati raggiunti», previsione che si traduce nell'ingiustificata ultrattività di una misura eccezionale.

7.1.3.- La liquidità generata in favore della Regione Calabria, sia tramite il rinvio della compensazione del saldo di mobilità, sia in virtù dell'erogazione del contributo di solidarietà, non reca alcun vincolo di destinazione, neppure pro quota, a beneficio dei creditori muniti di titolo.

Inoltre, non è contemplata una procedura di saldo, basata su criteri oggettivi, rispettosi della par condicio creditorum, in rapporto all'esito progressivo degli accertamenti contabili.

L'omissione di riconoscibili percorsi di tutela alternativa finisce per subordinare il pagamento dei fornitori a determinazioni amministrative non verificabili, con il rischio di situazioni apparentemente paradossali, come nel caso in cui resti sospeso il pagamento di un credito assistito da titolo esecutivo non più contestabile con i mezzi ordinari di impugnazione e sia viceversa soddisfatto un credito per il quale il titolo esecutivo sia ancora sub iudice, o manchi del tutto.

8.- Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., assorbite le censure di cui agli artt. 3 e 113 Cost.

Nell'esercizio della sua discrezionalità, valuterà il legislatore l'introduzione di una misura temporanea di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti, qualora risulti indispensabile in rapporto all'eccezionalità dei presupposti, osservando tuttavia i sopra enunciati limiti, circa la platea dei creditori interessati, l'obiettività delle procedure e la durata della misura, e tenendo altresì conto degli effetti medio tempore prodottisi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), 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;

2) dichiara inammissibile la costituzione di *Vittoria SPE srl* nel giudizio iscritto al n. 15 reg. ord. 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

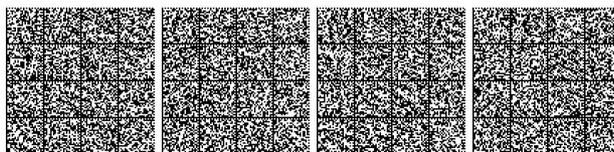
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 229

Sentenza 6 ottobre - 15 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Toscana - Modifiche al Piano casa - Possibile estensione alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio delle misure straordinarie previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale, con un incremento massimo del venti per cento della superficie utile lorda - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, della tutela anche convenzionale del paesaggio nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101, art. 1, modificativo dell'art. 3-bis della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117, commi primo e secondo, lettera s), e 120, secondo comma, nonché principio di leale collaborazione; Convenzione europea del Paesaggio.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-3 marzo 2021, depositato in cancelleria il 2 marzo 2021, iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

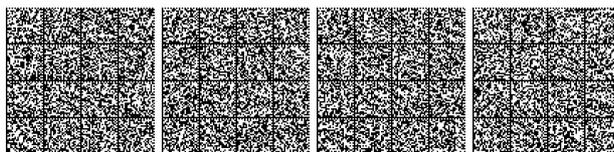
udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 2), punto 2), della delibera della Corte del 23 giugno 2022, e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 2 marzo 2021 (reg. ric. 10 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzio-



nale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009).

La disposizione impugnata, nel modificare l'art. 3-*bis* della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24 recante «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» (d'ora in avanti: Piano casa per la Toscana), estende alle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale dal citato art. 3-*bis*, che consente interventi di addizione volumetrica o sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento della superficie utile lorda (gli artt. 3 e 4 disciplinano invece le misure straordinarie sugli edifici abitativi).

Nell'illustrazione delle censure, il ricorrente menziona anche l'art. 2 della legge regionale impugnata che, nel modificare l'art. 7, comma 2, del Piano casa per la Toscana, introduce per tutte le misure straordinarie una proroga di due anni del termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari, quali la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), o la richiesta del permesso di costruire, slittato al 31 dicembre 2022. Il termine originario (fissato al 31 dicembre 2010) era già stato oggetto di numerose proroghe, l'ultima delle quali disposta sino al 31 dicembre 2020 dall'art. 6 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2018, n. 74 (Legge di stabilità per l'anno 2019).

1.1.- Con il primo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo 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) e agli artt. 5 e 6 della Convenzione europea sul paesaggio.

Risulterebbe lesa la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), in quanto la normativa impugnata - nel derogare in via generale agli strumenti urbanistici - consentirebbe che gli interventi edilizi su unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio vengano realizzati anche in deroga alle previsioni del piano paesaggistico, approvato in Toscana con delibera del Consiglio regionale n. 27 marzo 2015, n. 37, recante «Atto di integrazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico. Approvazione ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio)».

Questo perché la norma oggetto di censura ometterebbe di richiamare espressamente i principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico sanciti dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e, al contempo, non conterrebbe alcuna clausola di salvaguardia delle previsioni del piano paesaggistico, che all'epoca dell'entrata in vigore del Piano casa per la Toscana non era stato ancora approvato.

Ad avviso della difesa statale, la realizzazione di rilevanti interventi di trasformazione del territorio in deroga alla pianificazione urbanistica avverrebbe, quindi, senza alcuna garanzia che gli stessi siano conformi alle previsioni del piano paesaggistico, la cui revisione potrebbe avvenire solo con nuova intesa (art. 143, comma 2, cod. beni culturali); nel caso in esame, infatti, rileverebbe una modifica unilaterale, attesa l'estensione del Piano casa per la Toscana in assenza di previa concertazione con lo Stato.

In proposito, il ricorrente evidenzia che, per espressa previsione normativa, il piano paesaggistico dovrebbe provvedere alla «individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela» (art. 143, comma 1, lettera *g*, cod. beni culturali), eventualmente indicando le «linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti» (art. 143, comma 8, cod. beni culturali).

È, dunque, in virtù di tali disposizioni che il miglioramento del riutilizzo degli edifici aventi destinazione commerciale al dettaglio avrebbe dovuto trovare la propria disciplina all'interno del piano paesaggistico, che segnerebbe il naturale esaurimento delle normative regionali applicative del cosiddetto Piano casa. Questo per evitare che in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche le singole trasformazioni vengano valutate in modo parcellizzato, dovendo il loro vaglio avvenire nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato, specificatamente demandata al piano paesaggistico, che detta le linee fondamentali di tutela del territorio.

Il ricorrente sostiene che la deroga al piano paesaggistico ad opera della disposizione impugnata troverebbe conferma anche in quanto disposto dall'art. 5, comma 2, del Piano casa per la Toscana che, nell'escludere dal proprio ambito applicativo i beni culturali e alcuni beni paesaggistici (centri storici e immobili collocati nelle aree naturali protette), avvalorerebbe la realizzabilità degli interventi straordinari in relazione a tutti gli altri beni paesaggistici e, inoltre, a buona parte del paesaggio non vincolato.



Il Presidente del Consiglio dei ministri esclude, inoltre, che possa essere ravvisata una clausola di salvaguardia delle previsioni del piano paesaggistico nel comma 1 del richiamato art. 5, in base al quale «[g]li interventi edilizi di cui agli articoli 3, 3-bis e 4 perseguono il fine del miglioramento della qualità architettonica in relazione ai caratteri urbanistici, storici, paesaggistici e ambientali del contesto territoriale in cui sono inseriti». In particolare, tale previsione si limiterebbe soltanto a riconoscere la generica finalità di assicurare l'integrazione del manufatto nel contesto in cui si colloca, senza peraltro che siano definiti i parametri valutativi di tale finalità.

Quanto alla rilevanza della Convenzione europea del paesaggio, il ricorrente osserva che la medesima tutela il paesaggio nella sua interezza, sia i beni soggetti a vincolo, sia quelli non vincolati. In proposito, vengono richiamati gli artt. 5 e 6 di detta Convenzione, secondo cui il territorio dovrebbe essere oggetto di pianificazione e specifica considerazione anche per quanto concerne le aree non tutelate. Tali prescrizioni sarebbero confluite nell'art. 135 cod. beni culturali, in base al quale le Regioni sono tenute alla pianificazione paesaggistica dell'intero territorio, con riqualificazione delle aree compromesse o degradate.

Per l'effetto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'inderogabilità del piano paesaggistico non sarebbe garantita neppure per le aree non vincolate: la disposizione impugnata consentirebbe infatti interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici, anche nella parte in cui gli stessi recepiscono gli indirizzi e le direttive del piano paesaggistico cui sono tenuti a conformarsi.

In definitiva, in evidente contrapposizione con il carattere transitorio ed eccezionale della normativa sul Piano casa, volta a sostenere il settore dell'edilizia per un periodo temporalmente limitato, la Regione Toscana avrebbe stabilizzato tale misura straordinaria, prorogandola e addirittura estendendone l'applicazione agli immobili destinati al commercio al dettaglio. Ciò sarebbe accaduto nonostante l'avvenuta approvazione del piano paesaggistico regionale d'intesa con lo Stato, posto al vertice della gerarchia dei piani.

Di conseguenza, l'intervento unilaterale della Regione sarebbe, ad avviso del ricorrente, lesivo della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio e del principio di necessaria co-pianificazione tra Stato e regioni.

Per altro verso, l'estensione della disciplina derogatoria, in quanto tale soggetta a stretta interpretazione, anche a edifici a destinazione commerciale, concorrerebbe - unitamente alle reiterate proroghe disposte dal legislatore regionale - al risultato di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi assentibili, così aggravando la compressione dell'interesse alla tutela del paesaggio, al di fuori di qualsiasi visione unitaria del territorio.

La diminuzione del livello della tutela ambientale determinerebbe, dunque, il contrasto con l'art. 9 Cost., che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto; nella medesima prospettiva, risulterebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla richiamata Convenzione europea del paesaggio.

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto le continue proroghe pluriennali unitamente all'estensione degli interventi in deroga ad una ulteriore tipologia di edifici avrebbero reso stabile una misura temporanea, in evidente contrasto con il carattere straordinario ed eccezionale della disciplina del Piano casa.

L'ampliamento di siffatta disciplina derogatoria sarebbe manifestamente irragionevole, anche perché si porrebbe al di fuori di qualsivoglia valutazione unitaria del territorio. Ciò in violazione del principio fondamentale in materia di governo del territorio, sotteso all'intero impianto della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

Inoltre, l'estensione delle misure straordinarie ad opera della disposizione impugnata sarebbe viepiù irragionevole, poiché intervenuta al di fuori della pianificazione paesaggistica, che dovrebbe costituire la sede necessaria di valutazione del corretto inserimento degli interventi edilizi nei contesti sottoposti a tutela.

La stabilizzazione del Piano casa per effetto di un intervento unilaterale della Regione Toscana, in quanto contrastante con il principio di necessaria co-pianificazione tra Stato e regioni, determinerebbe infine anche la violazione del principio di leale collaborazione.

2.- Il 6 aprile 2021, si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile e/o non fondato.



2.1.- In primo luogo, viene eccepita l'inammissibilità delle questioni promosse con il secondo motivo di ricorso, in quanto non sarebbe stato impugnato l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020, che prevede la proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione di tutti gli interventi in deroga agli strumenti urbanistici. Ciò sarebbe stato necessario, in quanto le questioni indicate sarebbero incentrate sulla stabilizzazione delle misure straordinarie previste dal Piano casa per la Toscana, che il ricorrente ricollegerebbe sia all'estensione degli interventi in deroga disposta dall'art. 1 della legge regionale impugnata, sia alla proroga introdotta dall'art. 2 della medesima legge.

2.2.- Nel merito, in riferimento al dedotto contrasto con gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. e con il principio di leale collaborazione, la resistente esclude che gli interventi straordinari previsti dal Piano casa per la Toscana, come emendato dalla disposizione impugnata, possano essere realizzati in deroga alle previsioni del piano paesaggistico.

A sostegno di tale interpretazione, viene invocato l'art. 5 della legge reg. Toscana n. 24 del 2009 che, al comma 2, esclude espressamente l'ammissibilità degli interventi straordinari con riguardo a molti beni soggetti alla pianificazione paesaggistica (centri storici e immobili collocati nelle aree naturali protette) e, al comma 1, sancisce comunque in termini generali che gli interventi del Piano casa perseguono il fine del miglioramento della qualità architettonica in relazione ai caratteri paesaggistici e ambientali in cui sono inseriti.

Al riguardo, la Regione resistente precisa che il richiamo ai valori paesaggistici contenuto nel citato comma 1 è da intendersi quale rinvio "mobile", riferito quindi alla disciplina paesaggistica regionale via via vigente nel tempo, a nulla rilevando che la legge della reg. Toscana n. 24 del 2009 sia antecedente all'approvazione del piano paesaggistico regionale, avvenuta nel 2015.

In ogni caso, dalla data di entrata in vigore delle disposizioni contenute nel piano paesaggistico regionale, le disposizioni degli strumenti urbanistici eventualmente in contrasto con esse non troverebbero più applicazione per il meccanismo della prevalenza di queste ultime (artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali), da ritenersi operante a prescindere dal richiamo del piano da parte delle leggi regionali.

La resistente deduce, altresì, che la disposizione impugnata non inciderebbe sull'applicazione della normativa generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni per la tutela paesaggistica, di talché in sede di rilascio dell'autorizzazione suddetta non potrebbero essere assentiti interventi non ammessi dal piano paesaggistico.

In tale prospettiva, l'art. 5, comma 2, della legge reg. Toscana n. 24 del 2009 - nella parte in cui esclude la realizzabilità degli interventi straordinari con riferimento a determinati beni paesaggistici - non andrebbe inteso, come sostenuto dal ricorrente, nel senso di ammettere sempre e comunque tali interventi per le residue tipologie di beni vincolati. Con tale disposizione, infatti, nell'esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia del governo del territorio, il legislatore regionale avrebbe vietato per gli immobili ivi indicati gli interventi edilizi straordinari anche in assenza di vincoli di inedificabilità di carattere paesaggistico, con ciò andando ad introdurre una tutela ulteriore rispetto a quella attinente al paesaggio.

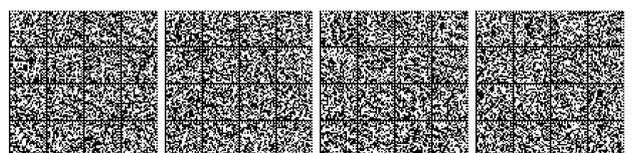
In riferimento all'ulteriore rilievo contenuto nel ricorso circa la potenziale derogabilità del piano paesaggistico anche con riguardo alle aree non soggette a vincolo paesaggistico, la Regione Toscana evidenzia che l'obbligo della co-pianificazione Stato-Regione varrebbe unicamente con riferimento ai beni soggetti al vincolo paesaggistico, con conseguente non fondatezza della tesi circa la necessità della valutazione complessiva della trasformazione del contesto tutelato.

Parimenti, gli interventi edilizi sulle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio non avrebbero dovuto trovare la loro disciplina all'interno del piano paesaggistico, che tra i suoi contenuti obbligatori e facoltativi (art. 143 cod. beni culturali) non contempla la regolamentazione delle trasformazioni edilizie sugli immobili.

In definitiva, sarebbero destituite di ogni fondamento anche le censure attinenti alla violazione dell'art. 9 Cost. e al contrasto con il principio di leale collaborazione, non risultando violato alcun obbligo di pianificazione congiunta.

2.3.- Quanto alle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., la Regione Toscana esclude che la legge regionale impugnata abbia stabilizzato le misure straordinarie del Piano casa, in violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, evidenziando il carattere temporaneo delle finalità indicate nel preambolo del testo legislativo, ovvero sia favorire ulteriormente la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e fronteggiare la crisi del settore delle costruzioni causata dalla situazione emergenziale dovuta alla pandemia.

Lo stato di emergenza derivante dalla diffusione del COVID-19 avrebbe determinato la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi pendenti, compresi quelli di esame dei titoli abilitativi, con la conseguenza che il legislatore regionale avrebbe ritenuto «doveroso, logico e razionale concedere la proroga di un anno [recte: di due anni] del termine previsto dall'art. 7, secondo comma, della L.R. n. 24 del 2009».



Con specifico riferimento all'estensione degli interventi in deroga, la resistente invoca altresì la finalità di fronteggiare la crisi del settore del commercio al dettaglio, anch'esso duramente colpito dall'emergenza pandemica.

3.- In prossimità delle udienze dell'8 marzo e del 13 settembre 2022, successivamente rinviate, le parti hanno depositato memorie illustrative.

3.1.- Con memoria del 15 febbraio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le proprie argomentazioni in ordine alla prospettata illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

3.2.- Analogamente, con memoria depositata il 3 agosto 2022, la Regione Toscana ha confermato le proprie difese, richiamando la sopravvenuta sentenza n. 187 del 2022 di questa Corte, che avrebbe escluso la necessità di richiamare il piano paesaggistico e il codice di settore ad opera di una norma regionale, incidente sull'assetto del territorio, quando la stessa sia stata adottata da Regione munita di piano paesaggistico.

3.3.- All'udienza pubblica del 4 ottobre 2022, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 2 marzo 2021 (reg. ric. n. 10 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost. e al principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020.

La disposizione impugnata, nel modificare l'art. 3-*bis* della legge reg. Toscana n. 24 del 2009, recante il cosiddetto Piano casa per la Toscana, estende alle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale dal citato art. 3-*bis*, che consente interventi di addizione volumetrica o sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento della superficie utile lorda (gli artt. 3 e 4 disciplinano invece le misure straordinarie sugli edifici abitativi).

Nell'illustrazione delle censure, il ricorrente menziona anche l'art. 2 della legge regionale impugnata che, nel modificare l'art. 7, comma 2, del Piano casa per la Toscana, introduce per tutte le misure straordinarie una proroga di due anni del termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari, quali la SCIA, o la richiesta del permesso di costruire, slittato al 31 dicembre 2022. Il termine originario (fissato al 31 dicembre 2010) era già stato oggetto di numerose proroghe, l'ultima delle quali disposta, sino al 31 dicembre 2020, dall'art. 6 della legge reg. Toscana n. 74 del 2018.

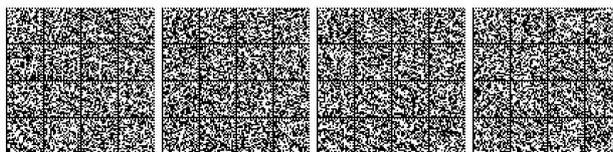
2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost. e del principio di leale collaborazione, deducendo quali parametri interposti gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché gli artt. 5 e 6 della Convenzione europea sul paesaggio.

2.1.- Il ricorrente sostiene anzitutto che la disposizione impugnata violi la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), in quanto - nel derogare in via generale agli strumenti urbanistici - consentirebbe che gli interventi edilizi sulle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio vengano realizzati anche in deroga alle previsioni del piano paesaggistico, approvato in Toscana con delibera del Consiglio regionale n. 37 del 2015, con ulteriore violazione dell'art. 9 Cost., a causa della compromissione della tutela ambientale che ne conseguirebbe.

Questo perché la norma oggetto di censura ometterebbe di richiamare espressamente il vincolo di elaborazione congiunta tra Stato e Regione Toscana, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico sancito dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e, al contempo, non conterrebbe alcuna clausola di salvaguardia delle previsioni del piano paesaggistico, che all'epoca dell'entrata in vigore del Piano casa per la Toscana non era ancora stato approvato.

Ad avviso del ricorrente, inoltre, l'efficacia derogatoria al piano paesaggistico ad opera della disposizione impugnata troverebbe conferma in quanto disposto dall'art. 5, comma 2, del Piano casa per la Toscana che, nell'escludere dal proprio ambito applicativo i beni culturali e alcuni beni paesaggistici (centri storici e immobili collocati nelle aree naturali protette), avvalorerebbe la realizzabilità degli interventi straordinari in relazione ai rimanenti beni vincolati, oltre che a buona parte del paesaggio non vincolato.

2.2.- In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 5 e 6 della citata Convenzione europea del paesaggio, secondo cui il territorio dovrebbe essere oggetto di pianificazione e specifica tutela anche per quanto concerne le aree non vincolate.



Tali prescrizioni sarebbero confluite nell'art. 135 cod. beni culturali, che imporrebbe alle regioni la pianificazione dell'intero territorio, con riqualificazione delle aree compromesse o degradate, anche se non soggette a vincolo.

Di conseguenza, l'inderogabilità del piano paesaggistico non sarebbe garantita -secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - neppure per le aree non vincolate. Invero, la disposizione impugnata consentirebbe interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici, anche nella parte in cui recepiscono gli indirizzi e le direttive del piano paesaggistico cui sono tenuti a conformarsi.

2.3.- Infine, la compromissione della pianificazione paesaggistica, soggetta al principio di congiunta elaborazione tra Stato e regione, lederebbe il principio di leale collaborazione, perché in contraddizione con l'approvazione, da parte della Regione Toscana, del piano paesaggistico nel 2015.

2.4.- Le questioni di legittimità costituzionale, in quanto strettamente connesse, possono essere esaminate in una prospettiva unitaria.

Esse si incentrano sulla deroga alla pianificazione paesaggistica e all'obbligo di pianificazione congiunta, censurata in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., e al principio di leale collaborazione.

2.5.- La tutela ambientale e paesaggistica - gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto - «costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali» (sentenza n. 201 del 2021; nonché, da ultimo, sentenze n. 187 e n. 106 del 2022).

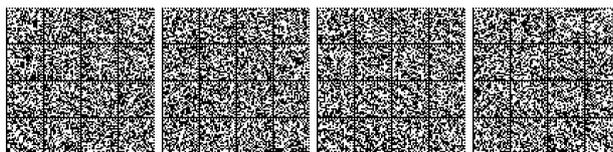
Il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta, dunque, attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti (da ultimo, sentenze n. 187, n. 45 e n. 24 del 2022, n. 219 e n. 74 del 2021).

La condizione per realizzare questo obiettivo è la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e regione (art. 135, comma 1, terzo periodo, cod. beni culturali), la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, la sua non derogabilità da piani o progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, come sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali (*ex plurimis*, sentenze n. 187 e n. 45 del 2022 e n. 261 del 2021).

Sulla base di tale premessa, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze - siano esse residuali o concorrenti - «adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche» (sentenza n. 74 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 141 e n. 54 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018).

In considerazione di tali presupposti, ripetutamente affermati (sentenze n. 187 del 2022, n. 201, n. 124, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021 e n. 189 del 2016), questa Corte ha statuito che l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del codice di settore e del piano paesaggistico, «dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario» (sentenza n. 24 del 2022).

Nella sentenza n. 124 del 2021, questa Corte ha fatto applicazione dell'indicato principio con riferimento ad una norma regionale che, seppur non attuativa della disciplina del Piano casa, derogava in via generale agli strumenti di pianificazione urbanistica. In tale pronuncia, nel sancire che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica può ritenersi violato solo a fronte di disposizioni regionali che contengono deroghe espresse a disposizioni specifiche del codice di settore (*ex multis* sentenze n. 141, n. 74 e n. 54 del 2021), questa Corte ha precisato che la norma regionale che deroghi in via generale agli strumenti di pianificazione urbanistica non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del richiamato Codice dei beni culturali e del paesaggio. In tal caso, infatti, occorre rifarsi al dato testuale e sistematico della disposizione regionale, al fine di verificare se la stessa deroghi esplicitamente al codice di settore, risultando peraltro del tutto irrilevante che quest'ultimo non sia oggetto di espresso richiamo.



Con la sentenza di questa Corte n. 170 del 2021, il medesimo principio ha trovato applicazione proprio con riguardo a disposizioni regionali attuative della disciplina del Piano casa, che - in quanto attinenti alla normativa urbanistica ed edilizia - vanno ascritte alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ai sensi di quanto disposto dall'art. 117, comma terzo, Cost. (su quest'ultimo aspetto, sentenza n. 217 del 2020).

La richiamata sentenza n. 170 del 2021 ha affermato che una disciplina regionale volta ad ampliare, mediante proroga, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica non interferisce per ciò solo con il diverso profilo della tutela del paesaggio: invero, il «valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica [...] mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del “piano casa”, piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria».

È alla luce di tali principi che si devono ora vagliare le censure oggetto del primo motivo di ricorso.

2.6. - Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

2.7.- Sulla base della giurisprudenza appena citata, non è condivisibile l'assunto del ricorrente per cui l'omesso richiamo da parte della legge regionale impugnata del piano paesaggistico e delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali.

Tale giurisprudenza costituzionale ha peraltro trovato recente conferma nella sentenza n. 187 del 2022, invocata dalla difesa regionale, nel cui ambito ne è stata precisata la portata con riferimento alle regioni, quale è la Regione Toscana, munite di piano paesaggistico. Si è dapprima ribadito il menzionato principio per cui l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non ne determina di per sé l'illegittimità costituzionale, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione. La sentenza indicata ha altresì specificato che «[è] però evidente che tale conclusione presuppone che la pianificazione paesaggistica sia vigente, perché in tal caso essa è immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici. Viceversa, quando [...] il piano paesaggistico manca, occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione. Non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse, afferendo [...] al governo del territorio, permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica».

La circostanza che la Regione Toscana sia dotata di piano paesaggistico è, dunque, sufficiente ad escludere la necessità di un rinvio esplicito sia al codice di settore, sia al piano paesaggistico.

Inoltre, non risultano in alcun modo derogate dalla legge regionale sul Piano casa, come modificata dalla norma impugnata, le disposizioni che richiedono per la realizzazione degli interventi edilizi il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.

Per l'effetto, la norma oggetto di censura ben può essere intesa - in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale - nel senso di includere il rispetto del codice di settore e delle invocate prescrizioni in esso contenute (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), tra cui il principio di prevalenza del piano paesaggistico, che deve ritenersi operante anche in assenza di esplicita clausola di salvaguardia.

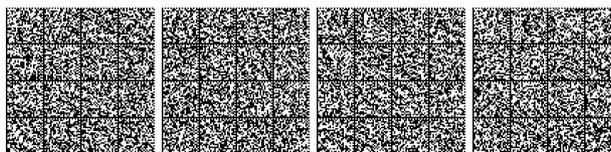
Una volta escluso che la normativa impugnata possa pregiudicare, in violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., le prescrizioni recate o riservate al piano paesaggistico, che concerne l'intero territorio regionale, ne deriva la non fondatezza della censura che, richiamando la Convenzione europea sul paesaggio, lamenta - in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. - la compromissione delle aree non oggetto di vincolo.

Allo stesso modo, si rivelano non fondati i profili di illegittimità costituzionale legati alla violazione del principio di leale collaborazione.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, infine, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

La disposizione impugnata contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto l'estensione degli interventi in deroga ad una ulteriore tipologia di edifici, con ulteriore ampliamento delle premialità volumetriche, unitamente alle continue proroghe pluriennali disposte dal legislatore regionale, avrebbe reso stabile una misura invece concepita come temporanea, in evidente contrasto con il carattere straordinario ed eccezionale della disciplina del Piano casa.

La portata di siffatta disciplina derogatoria sarebbe - sempre ad avviso della difesa statale - manifestamente irragionevole, anche perché si porrebbe al di fuori di qualsivoglia valutazione unitaria del territorio da parte delle amministrazioni. Ciò in violazione del principio fondamentale in materia di governo del territorio, sotteso all'intero impianto della legge urbanistica e sue successive modificazioni, secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia sarebbero consentiti soltanto nel quadro delle procedure di pianificazione urbanistica, sia di livello regionale sia di livello locale, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.



Il ricorrente prospetta, inoltre, un ulteriore profilo di irragionevolezza riferibile al possibile contrasto della normativa regionale, che consente la deroga agli strumenti urbanistici, con il principio di prevalenza del piano paesaggistico regionale, al quale i piani subordinati devono necessariamente conformarsi. La possibile deroga a questi ultimi, che hanno l'obbligo di recepire le prescrizioni inderogabili del piano e che fanno propri gli indirizzi e le direttive dello stesso, potrebbe infatti tradursi nella deroga al Piano paesaggistico regionale approvato nel 2015. Ciò sarebbe in sé contraddittorio, e quindi irragionevole, in quanto, da una parte, la Regione approva il piano paesaggistico e, dall'altra, reitera ed anzi amplia la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso.

3.1.- La Regione Toscana eccipisce l'inammissibilità delle questioni, in quanto il ricorrente, in luogo dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020, che prevede la proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione di tutti gli interventi in deroga agli strumenti urbanistici, si sarebbe limitato ad impugnare il solo art. 1 della medesima legge regionale, relativo all'estensione degli interventi in deroga.

3.2.- Questa Corte, al fine di valutare la predetta eccezione, non può esimersi dal rilevare - in ciò aderendo alle obiezioni sollevate nella memoria del Presidente del Consiglio dei ministri - che reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Difatti, proprio con riguardo ad alcune legislazioni regionali sul cosiddetto Piano casa - vale a dire a quelle sole che, tra le molte altre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha deciso negli anni di impugnare in via principale - questa Corte ha già sottolineato che «[i]l prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo» (sentenze n. 24 del 2022 e n. 170 del 2021). Inoltre, la previsione di «interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica» (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso sentenza n. 219 del 2021).

Resta fermo quindi che un ripetuto protrarsi delle proroghe si presume irragionevole, posto che tende nel tempo a rendere definitiva una disciplina nata come transitoria.

Tale prolungato e più volte ripetuto protrarsi delle proroghe espone a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella tutela del territorio e nello sviluppo urbanistico, consegnandola ad una dimensione perennemente instabile e precaria.

Del resto, sin dalla sua formulazione originaria, è proprio l'art. 1 del Piano casa per la Toscana a presupporre che «[l]a presente legge ha carattere straordinario», in conformità alla disciplina nazionale relativa al Piano casa.

3.3.- Dette considerazioni, tuttavia, non afferiscono al contenuto precettivo della disposizione impugnata.

Con il richiamato art. 1, infatti, il legislatore toscano ha esteso l'oggetto degli interventi in deroga, rispetto alla previgente disciplina, fino a ricomprendere determinate unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio. Tale previsione investe, perciò, il contenuto dell'attività in deroga, ma non l'efficacia temporale di quest'ultima, che viene invece, come detto, disciplinata dall'art. 2 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020; disposizione, questa, non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Questa norma, anche con riferimento agli interventi ai quali si riferisce l'art. 1 impugnato, permette la presentazione della SCIA, o la richiesta del permesso di costruire, entro il 31 dicembre 2022, anziché entro il termine in precedenza vigente, e già più volte prorogato, del 31 dicembre 2020.

È perciò a tale norma che va imputato l'effetto di stabilizzazione di un regime eccezionale derogatorio, che il ricorrente pone a base delle questioni di legittimità costituzionale promosse. La mera caducazione dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020 non sarebbe pertanto idonea a far conseguire il risultato auspicato dal ricorrente (così la sentenza n. 68 del 2022 e, sia pur nell'ambito di un giudizio in via incidentale, le sentenze n. 239 del 2019 e n. 210 del 2015; similmente, le sentenze n. 22 del 2022 e n. 21 del 2020), in quanto - non travolgendo la proroga introdotta dal successivo art. 2 - lascerebbe invariata la possibilità di realizzare, per altri due anni, le misure straordinarie già previste dal Piano casa per la Toscana.

In conclusione - e contrariamente a quanto dedotto dalla difesa statale - la lesione lamentata dal ricorrente deriva non solo dall'ampliamento dell'oggetto degli interventi, ma anche, e necessariamente, dalla circostanza che essi possono avere luogo nel termine introdotto dall'art. 2 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020. In difetto di tale termine, infatti, nessun intervento potrebbe essere realizzato perché l'efficacia temporale della legge si sarebbe già esaurita.

3.4.- Alla luce di quanto appena precisato, non avendo il ricorso investito l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020, va dunque accolta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla regione resistente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e 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'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), nonché al principio di leale collaborazione, 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 6 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220229

N. 230

Sentenza 19 ottobre - 15 novembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Dibattimento - Nuove contestazioni - Possibilità per il giudice, ove accerti la sussistenza di una circostanza aggravante (nel caso di specie: recidiva reiterata pluriaggravata) di restituire gli atti al pubblico ministero - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e uguaglianza della pena, nonché di obbligatorietà dell'azione penale - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 521, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 112.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, 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, Marco D'ALBERTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 521, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Palermo nel procedimento penale a carico di M. C. e di M. S., con ordinanza del 14 ottobre 2021, iscritta al n. 216 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 ottobre 2021, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 521, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice disponga con ordinanza la trasmissione degli atti al pubblico ministero quando accerta che risulta una circostanza aggravante non oggetto di contestazione.

1.1.- Il rimettente si trova a giudicare, con rito abbreviato, della responsabilità penale di M. C. e di M. S., entrambi imputati di concorso in truffa aggravata dall'aver cagionato alla persona offesa un danno patrimoniale di rilevante entità. Nei confronti soltanto di M. S. il pubblico ministero ha inoltre contestato l'aggravante della recidiva reiterata infraquinquennale. Sulla base di tali contestazioni, il pubblico ministero ha richiesto la pena di dieci mesi di reclusione e 600 euro di multa a carico di M. C. e quella di un anno e sei mesi di reclusione e 1.200 euro di multa per M. S.

Il giudice *a quo* rileva che dall'esame dei certificati generali del casellario giudiziale relativi ai due imputati emergono effettivamente, in capo a M. S., due precedenti condanne a pena pecuniaria per il delitto di invasione di edifici, mentre a carico di M. C. - rispetto al quale il pubblico ministero non aveva contestato alcuna recidiva - risultano sedici condanne irrevocabili per delitti non colposi, molti dei quali di particolare gravità, come rapina aggravata e sequestro di persona.

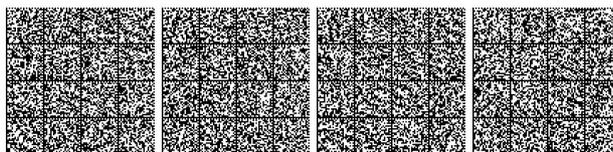
Il rimettente osserva quindi che l'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. prevede che il giudice disponga con ordinanza la restituzione degli atti al pubblico ministero qualora accerti che il fatto è «diverso» da come descritto nel decreto che dispone il giudizio, ovvero nella contestazione effettuata a norma degli artt. 516, 517 e 518, comma 2, cod. proc. pen. Secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, tale disposizione non abiliterebbe invece il giudice alla restituzione degli atti al pubblico ministero allorché dagli atti emerga la sussistenza di una circostanza aggravante non contestata, essendo l'eventuale provvedimento di restituzione in tale ipotesi qualificato dalla giurisprudenza addirittura in termini di abnormità (sono citate Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 12 maggio 2015, n. 25882; sezione prima penale, sentenza 5 luglio 2011, n. 30498; sezione quarta penale, sentenza 25 giugno 2008, n. 31446).

1.2.- Il giudice *a quo* dubita della compatibilità di tale interpretazione dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. con gli artt. 3 e 112 Cost.

Sotto il primo profilo, il rimettente ritiene che l'impossibilità di procedere alla restituzione degli atti al pubblico ministero nel caso in cui emerga una circostanza aggravante non contestata abbia «l'effetto di ricondurre casi meno gravi a un regime sanzionatorio più pesante di quello riservato a casi di pari gravità o addirittura più gravi».

Sotto il secondo profilo, il principio di obbligatorietà dell'azione penale non dovrebbe intendersi limitato agli elementi essenziali del fatto, ma dovrebbe riguardare anche gli elementi circostanziali, tenuto conto dell'incidenza che la loro presenza o assenza ha sul complessivo trattamento sanzionatorio.

1.3.- Evidente risulterebbe, pertanto, la rilevanza delle questioni prospettate, dato che il loro accoglimento imporrebbe nel procedimento *a quo* la trasmissione degli atti al pubblico ministero affinché proceda alla rituale contestazione dell'aggravante della recidiva reiterata pluriaggravata anche a carico di M. C.



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

2.1.- Le questioni sarebbero anzitutto inammissibili per difetto di rilevanza, dal momento che nel giudizio abbreviato sarebbe esclusa la possibilità di procedere alla modificazione dell'imputazione ovvero alla contestazione di una nuova circostanza aggravante ai sensi degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., la cui applicabilità sarebbe confinata alla fase dibattimentale. Sicché, pur ipotizzando che questa Corte proceda all'addizione normativa auspicata dal rimettente, la restituzione degli atti al pubblico ministero sarebbe comunque impossibile.

Inoltre, le questioni risulterebbero inammissibili perché il giudice *a quo* si sarebbe erroneamente limitato a censurare l'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., «senza considerare il dettato dell'art. 522 codice procedura penale riguardo alla sostanziale equiparazione della circostanza aggravante al fatto nuovo e al reato concorrente rispetto alla rappresentata problematica del difetto di contestazione penale».

2.2.- Nel merito, la censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost. non sarebbe fondata, dal momento che il rimettente avrebbe ommesso di «effettuare una ricognizione di sistema per valutare se gli strumenti normativi a sua disposizione consentano di ripristinare l'uguaglianza violata». In particolare, il giudice *a quo* avrebbe ben potuto escludere la recidiva reiterata contestata a M. S., ovvero riconoscere come sussistente la recidiva stessa, ma non applicare nei suoi confronti alcun aumento di pena, o, ancora, operare un bilanciamento tra tale aggravante ed eventuali circostanze attenuanti, facendo uso sapiente dei poteri discrezionali che presiedono alla commisurazione della pena ai sensi degli artt. 132 e 133 del codice penale; poteri che avrebbero consentito al giudice perfino di infliggere una pena più severa all'imputato per il quale il pubblico ministero aveva richiesto un trattamento meno severo in considerazione della mancata contestazione, nei suoi confronti, della recidiva.

Quanto poi all'allegata violazione dell'art. 112 Cost., l'interveniente esclude che il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale comporti un dovere, a carico del pubblico ministero, di «scandagliare ogni possibile contestazione in astratto elevabile rispetto al reato che intende perseguire». Non sarebbe del resto infrequente che il certificato del casellario giudiziale non sia aggiornato al momento del rinvio a giudizio, e che solo in una fase successiva i precedenti penali siano portati all'attenzione del giudice. Il che escluderebbe in radice che la mancata contestazione della recidiva possa imputarsi al pubblico ministero.

In ogni caso, ad avviso dell'interveniente, sarebbe «riservata alle prerogative del PM la contestazione di circostanze aggravanti cui fa da contraltare il divieto per il giudice di sollecitare o autonomamente ritenere circostanze aggravanti non oggetto di specifica contestazione».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 521, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice disponga con ordinanza la trasmissione degli atti al pubblico ministero quando accerta che risulta una circostanza aggravante non oggetto di contestazione.

In sostanza, il rimettente sollecita questa Corte a una pronuncia additiva, per effetto della quale il giudice dovrebbe essere tenuto alla restituzione degli atti al pubblico ministero non solo quando risulti che il fatto sia «diverso» da quello contestato, ma anche quando risulti dagli atti una circostanza aggravante non contestata dal pubblico ministero.

2.- Le eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato non sono fondate.

2.1.- Non è fondata, anzitutto, l'eccezione secondo cui le questioni sarebbero irrilevanti dal momento che, nell'ambito del giudizio abbreviato, il pubblico ministero non potrebbe comunque procedere alla contestazione di nuove circostanze aggravanti ai sensi dell'art. 517 cod. proc. pen.

Contrariamente a quanto sembra ipotizzare l'interveniente, infatti, il giudice *a quo* non mira a riaprire l'udienza e a sollecitare il pubblico ministero a procedere, in quella sede, alla contestazione di nuove circostanze aggravanti - ciò che, secondo la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 18 aprile 2019-13 febbraio 2020, n. 5788), sarebbe effettivamente precluso in sede di giudizio abbreviato senza richiesta di integrazioni probatorie, come nel caso di specie.

Il rimettente auspica, piuttosto, che gli sia riconosciuta la possibilità di restituire gli atti al pubblico ministero ai sensi dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., affinché questi proceda, conformemente all'art. 335 cod. proc. pen., a una nuova iscrizione della notitia criminis e a un nuovo esercizio dell'azione penale per il reato correttamente qualificato dalla cir-



costanza aggravante originariamente non contestata. Il che ben potrebbe accadere, laddove questa Corte accogliesse la questione di legittimità costituzionale prospettata, anche nell'ambito del giudizio *a quo*, stante la pacifica applicabilità dell'art. 521 cod. proc. pen. al rito abbreviato (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 21 febbraio 2019, n. 18566; Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 18 dicembre 2012-9 gennaio 2013, n. 859).

2.2.- Neppure è fondata la seconda eccezione di inammissibilità per carenza di rilevanza, formulata sull'assunto che il rimettente, erroneamente, non avrebbe considerato il disposto dell'art. 522 cod. proc. pen., che equiparerebbe la disciplina della nuova contestazione di una «circostanza aggravante» a quella avente a oggetto un «fatto nuovo» o un «reato concorrente».

In realtà, l'art. 522 cod. proc. pen. si limita a prevedere la nullità soltanto parziale della sentenza di condanna pronunciata per un fatto nuovo, per un reato concorrente o per una circostanza aggravante senza che siano state osservate le disposizioni in materia di contestazioni suppletive, di cui agli artt. 516 e seguenti cod. proc. pen. Contrariamente a quanto sembra ritenere l'interveniente, l'art. 522 cod. proc. pen. non sancisce un generale principio di equiparazione di trattamento giuridico fra le tre ipotesi, né tantomeno tra queste e quella - oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale - del fatto «diverso»: ciascuna di queste ipotesi è, in effetti, diversamente regolata dalle disposizioni in questione, che disciplinano le contestazioni suppletive durante il processo e i poteri del giudice in sede di decisione. Dal che discende tra l'altro, come correttamente osservato dal giudice *a quo*, l'impossibilità di estendere in via ermeneutica la disposizione in questa sede censurata, testualmente riferita al fatto «diverso», all'ipotesi in cui risulti al giudice la sussistenza di una circostanza aggravante (in questo senso, *ex multis*, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 13 ottobre 2021, n. 44973; sezione prima penale, sentenza 12 maggio 2015, n. 25882; con specifico riferimento alla recidiva, sezione prima penale, sentenza 5 luglio 2011, n. 30498).

3.- Nel merito, la questione formulata con riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

3.1.- In proposito, occorre rammentare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella configurazione degli istituti processuali, censurabile soltanto nei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte operate (*ex plurimis*, sentenze n. 74 del 2022, n. 213 del 2021, n. 95, n. 79 e n. 58 del 2020).

Un tale standard di giudizio - particolarmente rispettoso della discrezionalità del legislatore - si impone anche allorché, come in questo caso, vengano allegate dal rimettente irragionevoli disparità di trattamento, o irragionevoli equiparazioni di trattamento tra situazioni diseguali. La disciplina del processo è, infatti, frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ciò spiega perché questa Corte sia solita esercitare una speciale cautela nello scrutinio delle censure in materia processuale fondate, in particolare, sull'art. 3 Cost.

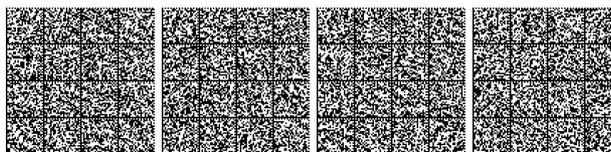
3.2.- La premessa ermeneutica da cui muove il giudice rimettente, relativa all'impossibilità di estendere la disciplina dettata per il fatto «diverso» all'ipotesi del fatto connotato da una circostanza aggravante non contestata dal pubblico ministero, è invero corretta, come già osservato (*supra*, punto 2.2.). La giurisprudenza di legittimità ritiene, anzi, abnorme il provvedimento del giudice che, rilevata l'omessa contestazione della recidiva nell'imputazione, restituisca gli atti al pubblico ministero affinché la riformuli (Cass., sentenza n. 30498 del 2011). In tale ipotesi il giudice non potrà nemmeno ritenere esistente in base agli atti la circostanza non contestata, essendogli ciò precluso dall'art. 521, comma 1, cod. proc. pen., e dovrà pertanto limitarsi a pronunciare condanna per il fatto di reato non qualificato, come ritualmente contestato dal pubblico ministero.

Il rimettente ritiene che tale diritto vivente sia produttivo di irragionevoli differenze di trattamento censurabili al metro dell'art. 3 Cost., emblematicamente esemplificate dal caso di specie sottoposto al suo esame, in cui - a parità di delitto commesso - un imputato al quale è stata ritualmente contestata la recidiva rischierebbe di essere punito più severamente rispetto ad altro imputato al quale la recidiva non è stata contestata dal pubblico ministero, nonostante i numerosi precedenti risultanti dai certificati del casellario giudiziale.

3.3.- Che la soluzione consacrata dal diritto vivente possa produrre risultati come quello evidenziato dal giudice *a quo* è, in effetti, innegabile.

Né è possibile, come suggerisce l'Avvocatura generale dello Stato, sollecitare il giudice a far uso dei propri poteri discrezionali nella commisurazione della pena per evitare disparità di trattamento (ovvero l'eguale trattamento di situazioni diseguali) tra diversi imputati, per correggere l'eventuale omissione, da parte del pubblico ministero, della contestazione di circostanze aggravanti a questo o quell'imputato.

Un tale suggerimento è, anzi, improprio, dal momento che una circostanza aggravante non contestata all'imputato, e pertanto non oggetto di contraddittorio tra accusa e difesa, deve essere considerata *tamquam non esset* per il giudice. Ciò vale anche, e in special modo, per la recidiva, che pure è fondata sulla previa commissione di delitti accertati con



sentenze definitive risultanti per tabulas dai certificati del casellario giudiziale, giacché la sua applicazione non è mai obbligatoria: il che comporta il preciso onere per il pubblico ministero, che intenda contestarla, di dimostrare, nel contraddittorio con l'imputato, che nel caso concreto i reati da lui precedentemente commessi siano indicativi di una sua maggiore colpevolezza e di una sua maggiore pericolosità (sentenza n. 120 del 2017, punto 2 del Considerato in diritto e precedenti ivi richiamati; nello stesso senso, ordinanza n. 145 del 2018; nella giurisprudenza di legittimità, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 24 febbraio 2011, n. 20798).

La disciplina in questa sede censurata, dunque, implica fisiologicamente la possibilità di un trattamento sanzionatorio del condannato meno severo di quello che deriverebbe dall'applicazione di circostanze aggravanti ritenute sussistenti dal giudice, ma non contestate - consapevolmente, o anche per mera disattenzione - dal pubblico ministero; e, correlativamente, la possibilità di identici trattamenti sanzionatori per imputati di fatti di reato analoghi, alcuni dei quali però connotati dalla presenza di una o più circostanze aggravanti, anche in questo caso rilevate dal giudice, ma non contestate dal pubblico ministero.

3.4.- Queste possibili alterazioni della logica del principio di eguaglianza nella commisurazione della pena sono, però, l'altrettanto fisiologica conseguenza della regola della necessaria correlazione tra accusa e sentenza, saldamente radicata nel sistema del codice di procedura penale. Come da tempo questa Corte ha evidenziato (sentenza n. 88 del 1994), tale regola di sistema è, anzitutto, funzionale al corretto svolgersi del contraddittorio, e a garantire così la pienezza del diritto di difesa dell'imputato. In secondo luogo, essa tutela la stessa posizione del pubblico ministero, che l'ordinamento vigente - imperniato sul principio accusatorio - individua come esclusivo titolare dell'azione penale. Infine, la regola assicura la posizione di terzietà e imparzialità del giudice rispetto alle opposte allegazioni delle parti: posizione che è pur essa inscindibilmente legata alla logica del principio accusatorio.

La regola in questione chiama il giudice a pronunciarsi sulla responsabilità dell'imputato per i soli fatti descritti nel capo di imputazione, o che siano stati oggetto delle eventuali contestazioni suppletive durante il processo, proprio perché unicamente su tali fatti si è svolto il contraddittorio tra le parti; ed esclude che il giudice possa affermare la responsabilità dell'imputato - e applicare la relativa sanzione, o frazione di sanzione - per fatti «nuovi» o «connessi» non ritualmente contestati, per un fatto «diverso» da quello contestato, o ancora per circostanze aggravanti anch'esse non oggetto di contestazione.

La disposizione di cui all'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. in questa sede censurata è, in effetti, essa stessa espressione di questa regola, precludendo al giudice di condannare l'imputato per il fatto che risulti dal compendio delle prove, ma sia «diverso» da quello descritto nell'imputazione.

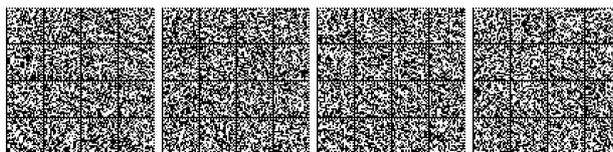
Nell'ipotesi tuttavia in cui il giudice rilevi la presenza di un fatto «nuovo» - connesso o meno con quello contestato - ulteriore rispetto a quello oggetto di imputazione, egli può comunque pronunciare condanna per il fatto contestato e ritenuto provato, lasciando poi che sia il pubblico ministero a procedere eventualmente per tale ulteriore fatto di reato emerso durante il processo. Nell'ipotesi, invece, di fatto «diverso» da quello contestato, il giudice dovrebbe limitarsi ad assolvere l'imputato; onde, in assenza di una disposizione come quella oggi censurata, al pubblico ministero sarebbe precluso iniziare una nuova azione penale, per effetto della regola generale del *ne bis in idem* consacrata dall'art. 649 cod. proc. pen. Per evitare tale risultato, che condurrebbe alla radicale non punibilità di un imputato che risulti comunque aver commesso un reato, seppur diverso da quello contestato dal pubblico ministero, l'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. dispone che il giudice, in questo caso, non definisca il processo attraverso una pronuncia di assoluzione, ma restituisca gli atti al pubblico ministero perché questi possa procedere, se del caso, a un nuovo esercizio dell'azione penale sulla base del fatto emerso in giudizio.

3.5.- Occorre a questo punto chiedersi se risulti manifestamente irragionevole, o addirittura arbitrario, non estendere tale regola anche al caso in cui risultino circostanze aggravanti del fatto non contestate dal pubblico ministero.

In questa ipotesi, il giudice è invero tenuto a pronunciare condanna soltanto per il fatto contestato, non qualificato dall'aggravante; e il pubblico ministero non avrà poi alcuna possibilità di "recuperare" tale aggravante né nei successivi gradi di giudizio, né, a fortiori, in un diverso giudizio, stante anche in questo caso lo sbarramento del *ne bis in idem*.

Vi è tuttavia tra le due ipotesi la differenza essenziale poc'anzi segnalata: in quella del fatto «diverso» il giudice - ove non potesse restituire gli atti al pubblico ministero - dovrebbe tout court assolvere l'imputato; quando invece, dopo aver accertato la commissione del fatto così come contestato, il giudice rileva altresì la presenza di una circostanza aggravante non oggetto di contestazione, l'esito del giudizio resta comunque di condanna.

Naturalmente, il legislatore avrebbe potuto prevedere anche in questo caso la possibilità per il giudice di non definire il giudizio, e di restituire gli atti al pubblico ministero per consentirgli di procedere a una nuova contestazione, comprensiva dell'aggravante risultante dagli atti, sì da giungere - al termine del nuovo processo - all'applicazione di



una pena corrispondente anche nel quantum all'effettiva colpevolezza dell'imputato. Ma una simile soluzione avrebbe comportato la necessità di regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari. Soluzione questa che non è mai indolore, dal punto di vista dei molteplici principi costituzionali in gioco, che all'evidenza includono anche il principio - coesistente al diritto alla difesa dell'imputato, e «connotato identitario della giustizia del processo» (sentenza n. 74 del 2022) - della ragionevole durata del processo, sancito all'unisono dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dalle carte internazionali dei diritti.

La soluzione della restituzione degli atti al pubblico ministero affinché riformuli l'imputazione costituisce, d'altra parte, una deviazione dalla funzione essenziale del giudice - che l'art. 111, secondo comma, Cost. esige sia «terzo e imparziale», e dunque equidistante da entrambe le parti - nell'ambito del processo. Tale funzione consiste, essenzialmente, nell'assumere come dato di partenza la prospettazione accusatoria, per verificare se le prove assunte nel contraddittorio con la difesa - o comunque sulle quali la difesa ha interloquuto, nell'ambito del giudizio abbreviato - consentano di ritenere provata, oltre ogni ragionevole dubbio, quella prospettazione; non già in quella, in certo senso inversa, di assicurare che la prospettazione accusatoria venga adeguata alle prove effettivamente assunte in giudizio, o comunque utilizzabili ai fini della decisione.

La scelta del legislatore è stata, dunque, quella di calibrare la regola della restituzione degli atti al pubblico ministero, con il suo carico di allungamento dei tempi processuali, sulla sola ipotesi del fatto «diverso», in cui la definizione del giudizio con una sentenza assolutoria determinerebbe la totale impunità di chi sia risultato autore di un fatto di reato, privilegiando invece le ragioni di tutela della ragionevole durata del processo e della posizione di terzietà e imparzialità del giudice nel caso in cui l'errore del pubblico ministero si ripercuota soltanto sulla misura della pena da infliggere a un imputato comunque condannato per il fatto di reato risultato provato in sede processuale.

A giudizio di questa Corte, tale scelta individua un punto di equilibrio non implausibile tra gli opposti interessi e principi in gioco, tutti di grande rilievo nel vigente sistema del processo penale; ed è in ogni caso ben lungi dal poter essere qualificata in termini di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.

Ne consegue la non fondatezza della censura ex art. 3 Cost.

4.- Neppure è fondata la doglianza di violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost.

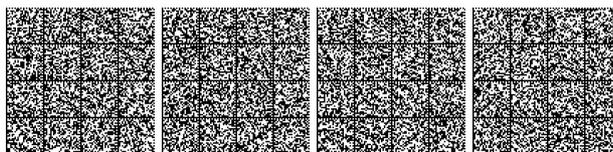
4.1.- Una risalente giurisprudenza di questa Corte ha affermato che «[l] obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale ad opera del Pubblico Ministero [...] è stata costituzionalmente affermata come elemento che concorre a garantire, da un lato, l'indipendenza del Pubblico Ministero nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale» (sentenza n. 84 del 1979).

Riprendendo e ampliando il secondo dei corollari enunciati, la successiva sentenza n. 88 del 1991 ha osservato che «[p]iù compiutamente, il principio di legalità (art. 25, secondo comma), che rende doverosa la repressione delle condotte violatrici della legge penale, abbisogna, per la sua concretizzazione, della legalità nel procedere; e questa, in un sistema come il nostro, fondato sul principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (in particolare, alla legge penale), non può essere salvaguardata che attraverso l'obbligatorietà dell'azione penale».

Il principio di obbligatorietà dell'azione penale da parte del pubblico ministero è connesso, dunque, tanto al principio di eguaglianza quanto a quello di legalità in materia penale, essendo in definitiva funzionale alla garanzia di un'uniforme e imparziale applicazione della legge penale a tutti i suoi destinatari.

Per garantire l'effettività di tale principio l'ordinamento prevede vari meccanismi che assicurano il controllo di un giudice sulle decisioni del pubblico ministero relative all'esercizio dell'azione penale o ai suoi stessi esiti - a cominciare dal controllo del giudice per le indagini preliminari sulla richiesta di archiviazione (art. 409 cod. proc. pen.), alla necessità di verifica giudiziale sulla congruità degli accordi tra imputato e pubblico ministero in merito all'applicazione della pena su richiesta (art. 448 cod. proc. pen.), sino, appunto, alla disciplina di cui all'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. in questa sede censurata, che prevede la restituzione degli atti al pubblico ministero perché proceda ad un nuovo esercizio dell'azione penale, allorché il giudice ritenga che il fatto sia diverso da quello contestato.

Nonostante la fondamentale connotazione accusatoria del nostro sistema processuale, il pubblico ministero non è, insomma, dominus assoluto dell'azione penale, essendo previste varie possibilità di intervento del giudice per assicurare, anche contro l'avviso del pubblico ministero, l'uniforme e imparziale applicazione della legge penale ai suoi destinatari, in omaggio alla *ratio* sottesa all'art. 112 Cost.



4.2.- Tuttavia, anche nella configurazione dei presupposti e dei limiti di tali controlli non possono non riconoscersi ampi spazi di manovra al legislatore, il quale è - come si è poc'anzi sottolineato - chiamato a un delicato bilanciamento tra i molti principi che entrano in gioco nel processo penale, e che possono porsi in conflitto rispetto alle stesse esigenze di assicurare piena tutela al principio di obbligatorietà dell'azione penale, nel senso ampio appena precisato.

Anzitutto, il principio di obbligatorietà dell'azione penale non può essere ragionevolmente esteso sino al punto di negare qualsiasi spazio valutativo al pubblico ministero sulla concreta configurazione dell'imputazione, nella quale egli è tenuto a enunciare i fatti storici corrispondenti all'insieme delle fattispecie astratte contenute nelle disposizioni da cui dipende la rilevanza penale di una condotta - ivi comprese quelle configuranti circostanze, le quali spesso contengono clausole generali o requisiti elastici che rimandano necessariamente ad apprezzamenti discrezionali di chi debba applicare la norma, a cominciare appunto dal pubblico ministero. Ciò è tanto più vero con riguardo all'aggravante della recidiva, la cui applicazione implica sempre - come si è rammentato (*supra*, punto 3.3.) - valutazioni discrezionali sulla significatività delle precedenti condanne rispetto alla concreta maggiore colpevolezza e pericolosità dell'imputato: valutazioni che proprio il pubblico ministero è chiamato in prima battuta a compiere, e che spetterà poi al giudice convalidare una volta passate attraverso il filtro del contraddittorio.

D'altra parte, il legislatore non può non preoccuparsi di garantire l'effettività del diritto di difesa dell'imputato, il quale - una volta formulata l'imputazione da parte del pubblico ministero - ha un'ovvia aspettativa a poter articolare la propria strategia difensiva in relazione, appunto, all'imputazione così cristallizzata, e non ad eventuali imputazioni alternative emerse nel corso del giudizio, anche solo in termini di circostanze aggravanti non ritualmente contestategli dal pubblico ministero.

Infine, lo stesso ruolo del giudice non può essere inteso sino a ricomprendere, per necessità costituzionale, un penetrante sindacato su tutte le scelte compiute dal pubblico ministero nella descrizione del fatto che costituisce il *thema decidendum* del giudizio penale. Un tale sindacato finirebbe infatti per snaturare la stessa posizione di terzietà e imparzialità del giudice, chiamato in linea di principio - come poc'anzi osservato (*supra*, punto 3.5.) - a giudicare della corrispondenza dei fatti provati a quelli ascritti all'imputato dal pubblico ministero, e non già ad assicurare, in chiave collaborativa con quest'ultimo, l'adeguamento dell'imputazione ai fatti provati.

4.3.- In definitiva, la disposizione censurata individua - anche sotto il profilo della sua compatibilità con l'art. 112 Cost. ora all'esame - un punto di equilibrio nient'affatto irragionevole tra il complesso dei principi e interessi sottesi al delicato meccanismo del processo penale; con conseguente non fondatezza della censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 521, comma 2, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

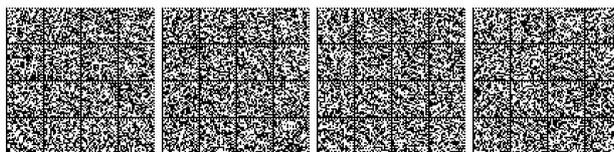
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 72

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 ottobre 2022
(della Regione Veneto)*

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Previsione che, nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le Regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 175 del 2017, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatorio dello spettacolo - Previsione che la relativa composizione e le modalità di funzionamento sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo - Definizione, con decreto del Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, delle modalità di coordinamento e di indirizzo dell'osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale - Previsione che con il medesimo decreto sono stabilite, peraltro, le modalità operative di realizzazione e funzionamento del predetto Sistema.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione dei medesimi osservatori e verificano, anche attraverso questi ultimi, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.

– Legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), artt. 5, comma 6; 6, comma 2, lettera c); 7, comma 1, primo periodo; 7, comma 1, secondo periodo; 7, comma 1, secondo periodo, lettera c).

Ricorso della Regione Veneto (codice fiscale n. 80007580279), in persona del Presidente della Regione *pro tempore* dott. Luca Zaia, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del 20 settembre 2022, n. 1161 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente ricorso, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale: FLCGDM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo n. 4; telefono 049-660231; telefax 049-8776503; PEC: giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it, dall'avv. Giacomo Quarneri (codice fiscale: QRNGCM77L07E730G) dell'Avvocatura regionale, Venezia, Cannaregio, 23; telefono 041-2795722; telefax 041-2794912; PEC: giacomo.quarneri@veneziaspecavvocati.it e dall'avv. Andrea Manzi (codice fiscale: MNZNDR64T26I804V) del Foro di Roma, con studio in Roma, via Alberico II n. 33; telefono 06-3200355; telefax 06-3211370; PEC: andreamanzi@ordineavvocatiroma.org, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo,

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6; dell'art. 6, comma 2, lettera c); dell'art. 7, comma 1, primo periodo; dell'art. 7, comma 1, secondo periodo; dell'art. 7, comma 1, lettera c), della legge 15 luglio 2022, n. 106 recante «Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 180 del 3 agosto 2022,

per violazione degli articoli 117, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione), del principio di legalità (art. 97, secondo comma, della Costituzione), del principio di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 della Costituzione).



FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 agosto 2022, n. 180, è stata pubblicata la legge 15 luglio 2022, n. 106, recante «Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo».

Come enuncia il titolo stesso della legge, essa contiene, accanto alle norme di delega (che non formano oggetto della presente controversia), altre disposizioni, destinate a trovare applicazione immediata e in parte dirette alle Regioni, comprese quelle ad autonomia speciale.

Alcune di esse risultano, ad avviso della ricorrente Regione, lesive delle proprie attribuzioni costituzionali. Si tratta, in particolare, di talune disposizioni degli articoli 5, 6 e 7 della legge. Conviene tuttavia premettere, per chiarezza in relazione all'oggetto del presente giudizio, che non si contestano in quanto tali, in questa sede, né l'Osservatorio nazionale dello spettacolo e i compiti ad esso attribuiti, né il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo; si contestano, invece, da un lato difetti di leale collaborazione nel delineare il ruolo delle Regioni, nel sistema così istituito, dall'altro talune interferenze, ad avviso della ricorrente Regione indebite, che la legge statale prevede sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e amministrative della Regione.

Le disposizioni oggetto del presente giudizio.

Gli articoli 5 e 6 della legge n. 106 del 2022 innovano profondamente la natura dell'Osservatorio dello spettacolo, organo già istituito dall'art. 5 della legge 30 aprile 1985, n. 163. Questo era un organismo meramente interno, istituito nell'ambito dell'ufficio studi e programmazione dell'allora Ministero del turismo e dello spettacolo.

Il nuovo Osservatorio, invece, è istituito «al fine di promuovere le iniziative nel settore dello spettacolo» quale baricentro del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo istituito dall'art. 6 del quale «fanno parte» - ai sensi del primo comma - «l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7».

Si tratta, dunque, di un sistema integrato e condiviso tra Stato e Regioni.

Esso è ora chiamato, oltre che a raccogliere i dati e gli elementi di conoscenza di cui all'art. 5, comma 2, ad «individuare le linee di tendenza dello spettacolo nel suo complesso e dei singoli settori nei mercati nazionali e internazionali», a promuovere «il coordinamento con le attività degli osservatori istituiti dalle regioni con finalità analoghe, anche al fine di favorire l'integrazione di studi, ricerche e iniziative scientifiche in tema di promozione nel settore dello spettacolo» (art. 5, comma 3) e a provvedere «alla realizzazione del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, al quale concorrono tutti i sistemi informativi esistenti».

In questo quadro, ad avviso della ricorrente Regione e come meglio si dirà nella parte in diritto, la compartecipazione delle Regioni mediante il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, come disciplinato dalla legge n. 281 del 1997, risulta costituzionalmente necessaria non solo per la definizione delle «modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale», come previsto dall'art. 6, comma 2, bensì — ed in primo luogo — per la definizione della «composizione e delle modalità di funzionamento dell'Osservatorio nazionale».

Invece, l'art. 5, comma 6, prevede che le Regioni siano semplicemente sentite, e dunque coinvolte soltanto mediante l'espressione di un parere espresso.

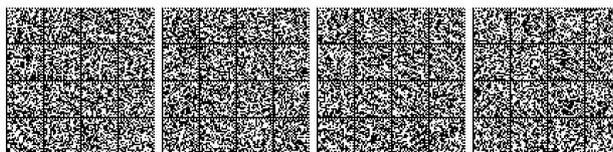
Di qui la presente impugnazione.

L'art. 6 della legge istituisce, come detto, il «sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo», integrato tra Stato e Regioni: al fine di «assicurare omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività, è istituito il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo, di seguito denominato «Sistema nazionale», del quale fanno parte l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7».

Il comma 2 affida ad un decreto del Ministro della cultura, adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale. La presente impugnazione non solo non contesta tale meccanismo, ma al contrario ne chiede l'estensione alla stessa disciplina dell'Osservatorio nazionale.

Il comma 3 prevede che lo stesso decreto regoli anche:

a) le modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza;



b) le modalità, gli strumenti e i criteri per il monitoraggio delle attività dello spettacolo, nonché per la raccolta, la valutazione e l'analisi dei relativi dati, anche a supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi;

c) le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale. La presente impugnazione si riferisce alla lettera c), ed ha natura cautelativa.

Infatti, l'ambito delle «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» risulta indeterminato, e potrebbe essere inteso nel senso di includere la stessa disciplina degli Osservatori regionali dello spettacolo.

L'art. 7 è dedicato agli Osservatori regionali dello spettacolo.

Esso si apre, in realtà, con una enunciazione generale concernente la materia dello spettacolo, secondo la quale «nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione» (comma 1, primo periodo).

La ricorrente Regione ritiene che tale formulazione sia in evidente contrasto con le sue competenze costituzionali.

Il secondo periodo riguarda specificamente gli Osservatori regionali, disponendo che le Regioni, «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano:

a) promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo;

b) verificano, anche attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo;

c) promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

La ricorrente Regione ritiene che il vincolo della propria legislazione agli accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non sia conforme alla Costituzione.

Ritiene inoltre che sia costituzionalmente illegittima, in particolare, la lettera c), nella parte in cui dispone che l'attività di promozione e di sostegno regionale dello spettacolo dal vivo sia svolta «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato».

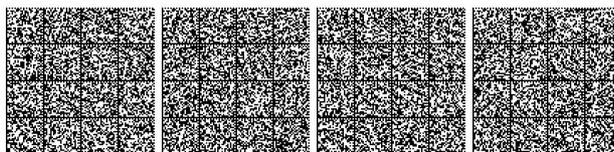
Così precisato l'oggetto della presente impugnazione, la Regione ritiene che le disposizioni indicate in epigrafe siano costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

DIRITTO

Le competenze regionali in materia di spettacolo (e di organizzazione amministrativa).

L'intervento normativo censurato riguarda lo spettacolo, attività che la giurisprudenza di codesta Corte ha ricondotto alla competenza legislativa concorrente della Regione e segnatamente al titolo «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» fin dalla sentenza n. 255 del 2004 e dalla successiva sentenza n. 285 del 2005.

Infatti, nella sentenza n. 255 del 2004 codesta Corte costituzionale, rilevando che l'assenza delle attività di sostegno degli spettacoli nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 della Costituzione non implica automaticamente che tale settore sia stato affidato alla esclusiva responsabilità delle Regioni, ha affermato che «la materia concernente la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni ... ricomprende senza dubbio nella sua seconda parte, nell'ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli».



La sentenza evidenzia che nell' art. 117, comma terzo, della Costituzione, la materia della «promozione ed organizzazione di attività culturali» è attribuita alle Regioni «senza esclusione alcuna, salvi i soli limiti che possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione (come, ad esempio, dalla competenza in tema di “norme generali sull'istruzione” o di tutela dei beni culturali»). Con la conseguenza che «ora le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo».

La sentenza citata conclude, significativamente, che «questo riparto di materie evidentemente accresce molto le responsabilità delle Regioni, dato che incide non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore (come, ad esempio e limitandosi al solo settore dello spettacolo, gli enti lirici o i teatri stabili; con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (cui la Costituzione, non a caso all'interno dei “principi fondamentali”, dedica un significativo riferimento all'art. 9)».

L'evocazione dell'art. 9 della Costituzione, del resto, è altamente significativa, posto che la disposizione in parola proclama che «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica», e dunque intesta la funzione di promozione al complesso degli enti menzionati dall'art. 114, primo comma, della Costituzione: sicché l'attribuzione alle Regioni di competenza concorrente in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», così come la parallela devoluzione della materia di «ricerca scientifica e tecnologica», altro non è che il coerente riflesso, sul piano del riparto, del principio promanante dall'art. 9, primo comma, della Costituzione.

La sentenza n. 285 del 2004 ha poi confermato, riprendendo la sentenza n. 255 del 2004 che “«le attività di sostegno degli spettacoli», tra i quali evidentemente rientrano le attività cinematografiche, sono sicuramente riconducibili alla materia «promozione ed organizzazione di attività culturali» affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni” e che “[le] “attività culturali” di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ... «riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo» (sentenza n. 255 del 2004).

Più recentemente, allo stesso titolo sono stati ascritti gli spettacoli di rievocazione storica (sentenza n. 71 del 2018).

Per completezza di illustrazione si deve aggiungere che le norme impugnate riguardano anche la materia di «organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali».

Trattasi di “materia ... attribuita alla competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, della Costituzione), da esercitare nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (art. 123 della Costituzione)”, non soggetta, invece, ai principi fondamentali della materia, perché «disciplina statale non è rilevante per l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione»” (in questi termini la sentenza n. 233 del 2006).

Nell'esercizio di queste competenze diverse Regioni ordinarie si sono già dotate di Osservatori regionali dello spettacolo, o di organismi affini.

Si richiama l'art. 8, comma 1, della legge Regione Emilia-Romagna 5 luglio 1999, n. 13, «Norme in materia di spettacolo», secondo cui «la Regione provvede direttamente all'organizzazione di attività: ... b) di osservatorio sulle realtà dello spettacolo, anche con la collaborazione di enti locali ed operatori dello spettacolo al fine di realizzare rilevazioni, analisi e ricerche, anche per valutare gli andamenti del settore e l'efficacia dell'intervento regionale»; l'art. 10 della legge regionale Basilicata 12 dicembre 2014, n. 37, «Promozione e sviluppo dello spettacolo», che istituisce, «senza oneri per la finanza regionale, l'Osservatorio Regionale per lo Spettacolo, incardinato nell'Ufficio competente, al fine di favorire la promozione e lo sviluppo dei processi culturali regionali»; l'art. 11 della legge regionale Campania 15 giugno 2007, n. 6, recante «Disciplina degli interventi regionali di promozione dello spettacolo», ai sensi del quale «è istituito l'osservatorio regionale sullo spettacolo, presieduto dall'assessore al ramo, e di cui fanno parte, oltre al dirigente del settore competente, tre esperti della materia designati: a) uno dalle associazioni di categoria; b) uno dall'assessore regionale competente; c) uno dalla commissione consiliare permanente competente per materia».

Osservatorio cui la medesima legge regionale intitola diverse funzioni; la legge regionale Puglia 29 aprile 2004, n. 6, «Norme organiche in materia di spettacolo e norme di disciplina transitoria delle attività culturali», che all'art. 6 istituisce «l'Osservatorio regionale dello spettacolo composto da cinque esperti di nomina regionale, di cui tre designati rispettivamente dall'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) e dall'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dall'associazione di categoria maggiormente rappresentativa delle organizzazioni dello spettacolo» (comma 1), organi-



simo che «rileva ed elabora dati ed elementi tecnici utili alla predisposizione del programma regionale di cui all'art. 5, in ordine agli operatori e alle attività di spettacolo sul territorio regionale. Fornisce, a richiesta degli enti di cui all'art. 3, pareri sulle attività ivi descritte» (comma 2).

La Regione Veneto, con l'art. 38 della legge 16 maggio 2019, n. 17, «Legge per la cultura», ha istituito presso la Giunta regionale «l'Osservatorio dello spettacolo dal vivo che, ai fini dello sviluppo e evoluzione del settore, analizza l'offerta di spettacolo nel territorio in tutte le sue forme».

Ai sensi dell'art. 38, comma 2, «l'Osservatorio:

a) stabilisce il protocollo dei dati con gli altri osservatori regionali dello spettacolo al fine di possedere dati analitici omogenei e comparabili con le altre realtà;

b) fornisce ed elabora dati anche su richiesta delle amministrazioni pubbliche competenti per la definizione delle politiche e la programmazione degli interventi in materia;

c) coordina ricerche di mercato legate ad una più ampia diffusione delle attività dello spettacolo;

d) elabora studi e ricerche anche in collaborazione con le Università del Veneto di nuovi sistemi di diffusione culturale;

e) realizza ricerche atte all'individuazione del fabbisogno di nuove figure professionali per lo spettacolo, verificandone gli sviluppi occupazionali».

Il comma 3 aggiunge che «l'Osservatorio raccoglie tutti i dati necessari all'analisi del settore e pubblica annualmente il rapporto sugli andamenti generali delle attività di spettacolo del territorio».

L'art. 35 della medesima legge regionale n. 17 del 2019 elenca le azioni per lo sviluppo dello spettacolo dal vivo, di competenza della Giunta regionale. Gli ambiti di intervento degli enti locali, invece, sono indicati nell'art. 5, che affida alle province e alla Città Metropolitana di Venezia, secondo le normative regionali vigenti, sia il coordinamento territoriale dei servizi culturali, sia «la promozione di attività culturali e di spettacolo di rilevanza locale».

Invece, ad avviso della ricorrente Regione le disposizioni impugnate della legge n. 106 del 2022 non tengono conto del quadro di competenze costituzionali sopra delineato, ma al contrario lo contraddicono nei modi e sotto i profili di seguito illustrati.

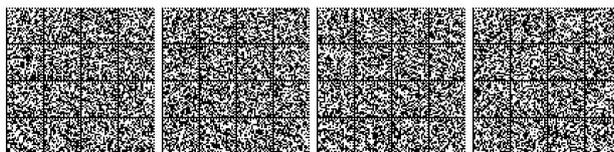
I. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La Regione impugna in primo luogo l'art. 7, primo comma, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione secondo il quale «nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

Come si è esposto in narrativa, la disposizione rappresenta una dichiarazione programmatica con cui il legislatore della legge n. 106 del 2022 definisce riduttivamente la posizione costituzionale della Regione nella materia dello spettacolo, ascritta alla «promozione e organizzazione di attività culturali».

La ragione dell'illegittimità consiste nel contrasto con la regola costituzionale di riparto nelle materie di competenza concorrente, nella quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», secondo quanto recita il secondo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione: formulazione che, come ha osservato codesta Corte già a ridosso della entrata in vigore della legge costituzione n. 3 del 2001, «rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002, più volte ripresa in seguito, da ultimo nelle sentenze n. 231 del 2017, punto 9.3.2 e n. 126 del 2017, punto 4.1.).

Sembra evidente, infatti, da un lato che la titolarità regionale della materia, salvo il solo limite dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato, non può essere descritta in termini di mero «concorso» all'attuazione di tali principi; dall'altro, che ove e nei limiti in cui il principio di sussidiarietà imponesse l'attrazione di funzioni allo Stato, ciò dovrebbe avvenire nel quadro delle regole sancite sin dalla sentenza n. 303 del 2003; ancora, che, per quanto riguarda la disciplina e la distribuzione delle funzioni nel territorio della Regione, ogni valutazione di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia compete al legislatore regionale; infine, che il limite «delle risorse disponibili» può riferirsi soltanto alle assegnazioni sull'apposito fondo, ma non può incidere sull'autonomia di spesa della Regione.



La norma impugnata, dunque, declassa una potestà concorrente, caratterizzata dal concorso vincolato tra principi statali e disciplina di svolgimento di spettanza regionale, ad una minore potestà legislativa regionale, della quale lo Stato già in via ordinaria (e non solo per le eventuali e derogatorie esigenze di sussidiarietà) sarebbe competente non solo a dettare i principi, ma a stabilire esso stesso la disciplina della materia, al cui completamento la Regione sarebbe chiamata soltanto a concorrere.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione).

La Regione censura anche l'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, nella parte in cui prevede che i decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro, diretti a regolare la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

Precisamente, la disposizione impugnata prevede che «la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro quaranta giorni dalla trasmissione degli schemi di decreto, trascorsi i quali i decreti possono essere adottati anche in mancanza del parere. Con i medesimi decreti sono stabilite le modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni di cui al comma 2 e di tenuta del registro di cui al comma 5, le modalità operative di realizzazione, gestione e funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, nonché la composizione e le modalità di funzionamento, senza oneri per la finanza pubblica, della Commissione tecnica di cui al comma 5».

La Regione, nel presente ricorso, non contesta la determinazione del legislatore statale di istituire, ben oltre il mero coordinamento informativo, un sistema a rete complessivamente orientato alla promozione delle iniziative nel settore dello spettacolo, né contesta il ruolo generale di coordinamento assegnato all'Osservatorio nazionale nel sistema a rete.

Essa ritiene, tuttavia, che la condivisione debba operare anche in relazione alla struttura e composizione del baricentro del sistema comune, nel momento in cui la relativa disciplina viene affidata ad una fonte secondaria.

La Regione ricorrente deve infatti evidenziare che nel momento in cui lo Stato si intitola funzioni in una materia regionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, eccedenti la competenza statale sul coordinamento informativo dei dati delle amministrazioni territoriali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione, l'incisione delle attribuzioni legislative ed amministrative regionali può passare soltanto per le forme costituzionalmente ammesse dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, vale a dire in applicazione del principio di sussidiarietà nella sua valenza ascendente e nel rispetto del principio di leale collaborazione, sancito dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

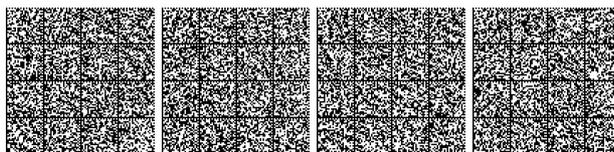
Si noti che le scelte che il decreto interministeriale è chiamato ad operare sono di carattere politico-discrezionale, e non meramente tecnico, considerato che esso dovrà regolare anche e prima di tutto la composizione dell'organo, e che la legge non dà indicazione alcuna su questo punto.

Di qui la necessità che il principio di leale collaborazione sia declinato nella forma della intesa e non in quella minimale della mera consultazione.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *c*), della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione, e dei principi costituzionali sui rapporti tra atti normativi statali e fonti regionali, confermati anche dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione. Violazione del principio di legalità (art. 97, secondo comma, della Costituzione).

La Regione, in via cautelativa, impugna anche l'art. 6, comma 2, lettera *c*), della legge n. 106 del 2022.

L'art. 6, comma 2, della legge, dopo aver previsto che «con decreto del Ministro della cultura, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definite le modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale», aggiunge che «con il medesimo decreto sono stabiliti: *a*) le modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza; *b*) le modalità, gli strumenti e i criteri per



il monitoraggio delle attività dello spettacolo, nonché per la raccolta, la valutazione e l'analisi dei relativi dati, anche a supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi; c) le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale».

Come si è anticipato nella parte narrativa, la censura della Regione è diretta contro la lettera c), per l'ipotesi che l'oggetto «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» - Sistema del quale, come pure si è ricordato, fanno parte l'Osservatorio nazionale dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli Osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7 — comprenda anche la disciplina degli Osservatori regionali.

La ricorrente Regione non ritiene che tale ipotesi sia fondata, e che al contrario la legge statale nel suo insieme debba essere intesa nel senso che la disciplina degli osservatori regionali dello spettacolo rimane — come è sempre stata — rimessa al legislatore regionale.

Ove così non fosse, la disposizione sarebbe invece illegittima *in parte qua*, sotto diversi profili.

3.1. Anzitutto, la norma andrebbe ad invadere la potestà residuale in materia di organizzazione regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Infatti, l'organizzazione di un ufficio regionale verrebbe regolata da una fonte statale, priva di competenza in materia di organizzazione regionale.

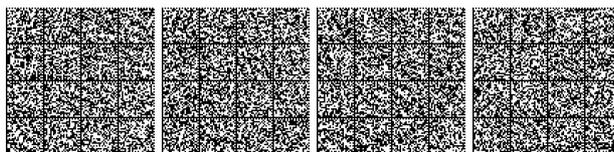
3.2. Sotto un secondo profilo, trattandosi di fonte statale secondaria, di carattere sostanzialmente regolamentare, l'incompetenza dell'atto è evidenziabile anche in riferimento all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, che riconosce alla Stato competenza regolamentare solo «nelle materie di legislazione esclusiva»: ciò che non si può dire, all'evidenza, per la disciplina degli Osservatori regionali dello spettacolo, peraltro in molti casi già istituiti e disciplinati con legge regionale, come è avvenuto, ad esempio, nel caso della Regione Veneto, che ha istituito l'Osservatorio dello spettacolo dal vivo, con sede presso la Giunta regionale (art. 38 della legge regionale 16 maggio 2019, n. 17, «Legge per la cultura»).

3.3. Anche se si volesse prescindere da tale limitazione, la norma, ove consentisse alla fonte regolamentare di condizionare la legge regionale sulla organizzazione dell'osservatorio regionale dello spettacolo, risulterebbe illegittima per contrasto con i principi costituzionali in materia di rapporti tra fonti statali e fonti regionali, derivanti dalla natura di legge della fonte regionale, assoggettata ad uno specifico sistema di limiti di carattere legislativo (art. 117, primo, terzo e quarto comma, della Costituzione): di modo che sono in ogni caso esclusi nelle materie di competenza concorrente, limitazioni derivanti da fonti regolamentari o comunque secondarie.

Si noti che, anche prima della riforma del Titolo V, l'eventuale vincolo a carico della legge regionale derivante dagli atti di indirizzo e coordinamento statali adottati in forma non legislativa era condizionato, secondo il chi aro insegnamento di codesta Corte, dal rispetto del principio di legalità in senso sostanziale, sul presupposto che la fonte del vincolo fosse la legge stessa, tenuta dunque a conformare nel contenuto l'atto amministrativo rivolto alle regioni.

La giurisprudenza costituzionale aveva altresì detto, con altrettanta chiarezza, che «un regolamento (governativo o ministeriale) non può contenere norme miranti a limitare la sfera di competenza delle Regioni nelle materie loro attribuite, in quanto esse “non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi” (sentenze n. 507 del 2000 e n. 352 del 1998)» (sentenza n. 84 del 2001, punto 4).

Anche (e a maggior ragione) nel nuovo riparto — ha precisato codesta Corte nella sentenza n. 303 del 2003, al punto 7 — «alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario»: a tali principi, infatti, non può essere riconosciuta «l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate». E in questo senso si è attestata anche la giurisprudenza costituzionale successiva: si veda, da ultimo, la sentenza n. 180 del 2020, al punto 4.1, in cui si ribadisce che alle «fonti normative secondarie... in quanto tali, «è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario» (sentenza n. 303 del 2003)» e si aggiunge che «le norme regolamentari, infatti, non possono essere ascritte «all'area dei principi fondamentali» delle materie concorrenti, «in quanto la fonte regolamentare, anche in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione, sarebbe comunque inidonea a porre detti principi» (sentenza n. 92 del 2011) e, quindi, a vincolare il legislatore regionale (sentenza n. 162 del 2004)».



3.4. Sotto un ulteriore profilo, considerato che la norma affida ad un atto sub-legislativo la disciplina della organizzazione degli uffici, risulta violato anche il principio di legalità fondato nella riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, sancita dall'art. 97, secondo comma, della Costituzione.

Se è vero che si tratta di una riserva di legge relativa, è anche vero che, ove vi fosse una competenza statale, almeno le regole di base dovrebbero essere dettate dal legislatore.

Evidente è anche la ridondanza del vizio sulle competenze legislative della Regione in materia di organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, della Costituzione), peraltro riferite ad una materia, lo spettacolo, anch'essa di competenza regionale (art. 117, terzo comma, della Costituzione). Trattasi, come si è già esposto al punto I, di competenze già esercitate, che l'ente dovrebbe esercitare nuovamente sulla base di un condizionamento che, alla stregua di quanto sopra considerato, non può essere ammesso.

Per mero scrupolo di difesa si osserva che i profili di illegittimità evidenziati nel presente punto non sono eliminati dalla previsione della intesa con la Conferenza permanente, che non è un succedaneo né dell'autonomia normativa, riconosciuta a ciascun ente, né dei principi in materia di fonti, né del principio di legalità. A conferma di ciò è sufficiente il rilievo secondo il quale le competenze costituzionali, riguardino esse i poteri dello Stato o le attribuzioni di Stato e Regioni, non sono disponibili neppure da parte dei titolari delle stesse.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione. Violazione dei principi costituzionali in materia dei rapporti tra atti nazionali e regionali, confermati anche dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione, e del principio di legalità (art. 97, secondo comma, della Costituzione).

Le argomentazioni esposte al punto precedente valgono anche a dimostrare i profili di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo.

Tale disposizione stabilisce che «le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano:

a) promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo;

b) verificano, anche attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo;

c) promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

Oggetto di contestazione, rispetto a tale disposizione, è in primo luogo la previsione secondo la quale le regioni disciplinano gli oggetti indicati alle lettere a), b) e c) «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Attraverso questa prescrizione, infatti, la norma impugnata pretende di assoggettare l'esercizio della legislazione regionale ad un presupposto e un vincolo derivanti da un atto amministrativo di carattere politico, qual è l'accordo raggiunto in Conferenza.

Benché la disposizione non lo precisi espressamente, gli accordi cui essa fa riferimento sono — sembra alla Regione si debba ritenere — gli accordi previsti dall'art. 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997, ai sensi del quale «Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato-regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune», accordi che «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Ora, interpretando tale disposizione, codesta ecc.ma Corte ha stabilito che gli accordi raggiunti ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 non sono idonei a vincolare la funzione legislativa, limitandone l'efficacia al piano politico e negandone ogni effetto di vincolo giuridico, come afferma con nettezza la sentenza n. 437 del 2001.

In tale sentenza, la Corte conclude che le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente (punto 3 del diritto): concetto, questo, ripreso anche dalla giurisprudenza successiva (sentenza



n. 237 del 2017, punto 9; sentenza n. 137 del 2018, punto 3.5.3), che ha altresì ribadito che «un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001)» (sentenza n. 176 del 2016, punto 4.2.2).

La norma impugnata, invece, imprime a tale accordo carattere cogente, attribuendo a tale atto una forza che esso non ha di per sé e che nemmeno la legge statale gli può conferire, dato che si verrebbe in questo modo da un lato ad alterare i normali rapporti tra atti non legislativi e atti legislativi, dall'altro, si inciderebbe anche sui rapporti tra organi della Regione, perché si trasformerebbe un atto di assenso del vertice dell'esecutivo regionale in un limite alla potestà legislativa assegnata al consiglio regionale. Non a caso, lo stesso art. 117, ottavo comma, della Costituzione, riserva alla legge regionale la «ratifica [del]le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni».

D'altronde, neppure sotto altro profilo vi è ragione e titolo giustificativo per l'assoggettamento della legislazione regionale a previ accordi con lo Stato.

L'accordo, infatti, interviene nella materia della organizzazione amministrativa dell'ente, materia in cui la Regione dispone di potestà residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione), sicché la legge statale non ha titoli di intervento, trattandosi, peraltro, di organizzazione di funzioni all'interno di un settore materiale anch'esso di competenza regionale qual è lo spettacolo, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione («promozione e organizzazione di attività culturali»).

In sintesi, la disposizione risulta illegittima sotto plurimi profili.

Anzitutto, è illegittima per contrasto con l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, perché la norma interferisce con la potestà legislativa residuale in materia di organizzazione degli uffici della Regione: interferenza che è evidente ove si osservi che Regione sarebbe costretta ad adottare specifiche soluzioni organizzative.

In secondo luogo, la norma viola, per i motivi esposti sopra, i principi costituzionali che regolano i rapporti tra atti statali e fonti regionali, impliciti nella attribuzione alla Regione di potere legislativo (art. 117, primo, terzo e quarto comma, della Costituzione) e nella regola costituzionale sul riparto della potestà regolamentare (art. 117, sesto comma, della Costituzione).

Ancora, la norma contrasta con il principio di legalità e della riserva di legge di cui all'art. 97, secondo comma, della Costituzione, stante l'inversione del corretto rapporto tra legge e atti amministrativi, sia pure di carattere politico. Tale vizio ridonda in lesione della autonomia regionale, che è prima di tutto una autonomia legislativa; incide, all'interno della Regione, sui rapporti tra esecutivo e legislativo, per i motivi già esposti sopra; consente una conformazione illegittima di un settore materiale, quello della organizzazione amministrativa e dello spettacolo, riservati alla Regione.

Risulta dunque evidente che, ove lo Stato ritenesse essenziale condizionare la legislazione regionale a determinati criteri organizzativi o operativi, dovrebbe provvedervi con legge, nei limiti entro i quali anche al legislatore è consentito, come precisato da codesta Corte, ad esempio nella sentenza n. 87 del 2018, nella quale essa ha ritenuto illegittima l'imposizione da parte del legislatore statale di un determinato modello organizzativo in relazione alla garanzia del diritto sociale allo studio.

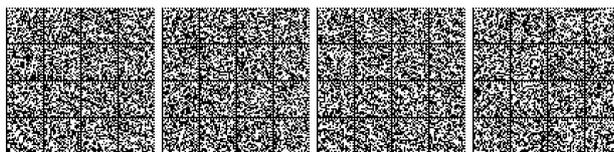
V. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, secondo periodo, lettera c), per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma della Costituzione. Violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza (art. 3, primo comma, della Costituzione).

La Regione, infine, impugna l'art. 7, primo comma, secondo periodo, lettera c), della legge, per violazione della sua autonomia organizzativa e della competenza ad allocare le funzioni amministrative ai diversi enti territoriali, nonché in quanto norma irragionevole e sproporzionata.

La disposizione vincola le Regioni a promuovere e sostenere, «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

La ricorrente non può non contestare l'intromissione del legislatore statale nella propria organizzazione e nell'ordinamento della propria azione, operata mediante l'attribuzione di funzioni direttamente ad un proprio ufficio e la previsione secondo cui le funzioni di sostegno allo spettacolo al vivo debbono avvenire «anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni».

Entrambe le norme sono, ad avviso della Regione, illegittime, per ragioni che prescindono completamente anche dalla fondatezza dei precedenti motivi di ricorso. La presente censura è dunque autonoma dalle precedenti, ed è diretta contro una disposizione che è eccentrica anche rispetto alla logica delle altre disposizioni oggetto della presente impugnazione.



5.1. È giurisprudenza costante di codesta Corte che quando lo Stato intesta funzioni alla regione deve assegnarle all'ente, e non all'organo, pena la violazione della autonomia organizzativa della Regione, garantita nell'ambito della competenza residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione).

In questo senso si veda, tra le molte, la sentenza n. 293 del 2012, in cui la Corte segnala di aver “già concluso per l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di «normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione» (sentenza n. 387 del 2007; inoltre, sentenze n. 22 del 2012 e n. 95 del 2008) e nel caso di specie non si ravvisano ragioni che possano consentire al legislatore statale non solo di porre a carico della Regione un obbligo collaborativo di raccolta dati, ma anche di selezionare il soggetto regionale deputato a svolgerlo”; nello stesso senso anche la sentenza n. 387 del 2007. La legge statale, dunque, deve rispettare le scelte regionali circa l'intestazione delle funzioni ai diversi organi o uffici, con la limitata eccezione — confermativa della regola generale — della attribuzione di funzioni al Consiglio regionale, eventualità, questa, non a caso autorizzata direttamente dalla Costituzione nell'art. 121, primo comma, della Costituzione, a mente del quale «il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi», se per «leggi» si intendono qui (anche) le leggi statali.

Nel presente caso la legge statale assegna le funzioni di promozione dello spettacolo dal vivo all'Osservatorio regionale dello spettacolo, precludendo diverse soluzioni organizzative, e addirittura contraddicendo quelle già stabilite dalla Regione.

La norma si dimostra poi del tutto irragionevole e sproporzionata, anche ai fini dei raccordi e del coordinamento che la legge vuole costruire, considerato che la promozione ed il sostegno sono una funzione finale, interna alla Regione, mentre le norme di cui agli articoli 5 e 6 sono rivolti ad organizzare il coordinamento tra i sistemi regionali e lo Stato.

La lesione di tali principi, radicati nell'art. 3 della Costituzione, ridonda in lesione della autonomia organizzativa della Regione, assoggettata ad un vincolo non giustificato, e in lesione della autonomia legislativa ed amministrativa della Regione in materia di spettacolo.

5.2. La norma che prevede come necessaria la partecipazione di province, città metropolitane e comuni all'esercizio delle funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo è, ad avviso della ricorrente Regione, anch'essa illegittima, in quanto predetermina una scelta di allocazione delle funzioni che compete invece alla Regione in applicazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, e dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione, combinati con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, se si considera che il potere di allocare le funzioni segue la competenza a disciplinare legislativamente la materia.

Tale scelta allocativa è stata anche esercitata dalla ricorrente Regione con la legge 16 maggio 2019, n. 17, «Legge per la cultura», che assegna alle province e alla Città metropolitana di Venezia, in particolare, la promozione di attività culturali e di spettacolo di rilevanza locale (art. 5, comma 1, lettera b), mentre la promozione degli eventi di più ampia rilevanza rimane in capo alla Regione stessa.

Per le ragioni esposte

La Regione Veneto, come sopra rappresentata e difesa,

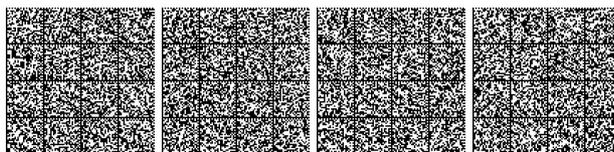
chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, 6 e 7 della legge n. 106 del 2022, nelle parti e per i profili indicati nel presente ricorso.

Con il ricorso sarà depositata:

1. Delibera della Giunta regionale del 20 settembre 2022, n. 1161

Padova - Venezia - Roma, 3 ottobre 2022

Gli avvocati: FALCON - QUARNETI - MANZI



N. 73

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 ottobre 2022
(della Regione Emilia-Romagna)*

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Previsione che, nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le Regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 175 del 2017, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatorio dello spettacolo - Previsione che la relativa composizione e le modalità di funzionamento sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo - Definizione, con decreto del Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, delle modalità di coordinamento e di indirizzo dell'osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale - Previsione che con il medesimo decreto sono stabilite, peraltro, le modalità operative di realizzazione e funzionamento del predetto Sistema.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione dei medesimi osservatori e verificano, anche attraverso questi ultimi, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.

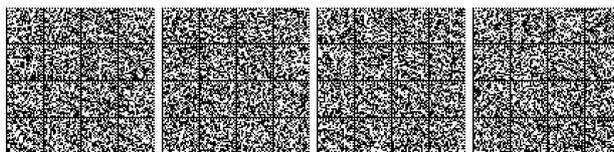
– Legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), artt. 5, comma 6; 6, comma 2, lettera c); 7, comma 1, primo periodo; 7, comma 1, secondo periodo; 7, comma 1, secondo periodo, lettera c).

Ricorso della Regione Emilia-Romagna (codice fiscale n. 80062590379), in persona del Presidente della regione *pro tempore* Stefano Bonaccini, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del 28 settembre 2022, n. 1619 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente ricorso, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale FLCGDM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo n. 4, telefono 049-660231, telefax 049-8776503, Pec giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it e dall'avv. Andrea Manzi (codice fiscale MNZNDR64T26I804V) del Foro di Roma, con studio in Roma, via Alberico II n. 33, telefono 06-3200355, telefax 06-3211370, Pec andreamanzi@ordineavvocatiroma.org con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6; dell'art. 6, comma 2, lettera c); dell'art. 7, comma 1, primo periodo; dell'art. 7, comma 1, secondo periodo; dell'art. 7, comma 1, lettera c), della legge 15 luglio 2022, n. 106 recante «Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 180 del 3 agosto 2022, per violazione degli articoli 117, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.), del principio di legalità (art. 97, secondo comma, Cost.), del principio di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 Cost.).

F A T T O

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 agosto 2022, n. 180, è stata pubblicata la legge 15 luglio 2022, n. 106, recante «Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo».

Come enuncia il titolo stesso della legge, essa contiene, accanto alle norme di delega (che non formano oggetto della presente controversia), altre disposizioni, destinate a trovare applicazione immediata e in parte dirette alle regioni, comprese quelle ad autonomia speciale.



Alcune di esse risultano, ad avviso della ricorrente regione, lesive delle proprie attribuzioni costituzionali. Si tratta, in particolare, di talune disposizioni degli articoli 5, 6 e 7 della legge. Conviene tuttavia premettere, per chiarezza in relazione all'oggetto del presente giudizio, che non si contestano in quanto tali, in questa sede, né l'Osservatorio nazionale dello spettacolo e i compiti ad esso attribuiti, né il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo; si contestano, invece, da un lato difetti di leale collaborazione nel delineare il ruolo delle regioni, nel sistema così istituito, dall'altro talune interferenze, ad avviso della ricorrente regione indebite, che la legge statale prevede sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e amministrative della regione.

Le disposizioni oggetto del presente giudizio.

Gli articoli 5 e 6 della legge n. 106 del 2022 innovano profondamente la natura dell'Osservatorio dello spettacolo, organo già istituito dall'art. 5 della legge 30 aprile 1985, n. 163. Questo era un organismo meramente interno, istituito nell'ambito dell'ufficio studi e programmazione dell'allora Ministero del turismo e dello spettacolo.

Il nuovo Osservatorio, invece, è istituito «al fine di promuovere le iniziative nel settore dello spettacolo» quale baricentro del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo istituito dall'art. 6 del quale «fanno parte» - ai sensi del primo comma - «l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7».

Si tratta, dunque, di un sistema integrato e condiviso tra Stato e regioni.

Esso è ora chiamato, oltre che a raccogliere i dati e gli elementi di conoscenza di cui all'art. 5, comma 2, ad «individuare le linee di tendenza dello spettacolo nel suo complesso e dei singoli settori nei mercati nazionali e internazionali», a promuovere «il coordinamento con le attività degli osservatori istituiti dalle regioni con finalità analoghe, anche al fine di favorire l'integrazione di studi, ricerche e iniziative scientifiche in tema di promozione nel settore dello spettacolo» (art. 5, comma 3) e a provvedere «alla realizzazione del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, al quale concorrono tutti i sistemi informativi esistenti».

In questo quadro, ad avviso della ricorrente regione e come meglio si dirà nella parte in diritto, la compartecipazione delle regioni mediante il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, come disciplinato dalla legge n. 281 del 1997, risulta costituzionalmente necessaria non solo per la definizione delle «modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale», come previsto dall'art. 6, comma 2, bensì - ed in primo luogo - per la definizione della «composizione e delle modalità di funzionamento dell'Osservatorio nazionale».

Invece, l'art. 5, comma 6, prevede che le regioni siano semplicemente sentite, e dunque coinvolte soltanto mediante l'espressione di un parere espresso.

Di qui la presente impugnazione.

L'art. 6 della legge istituisce, come detto, il «sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo», integrato tra Stato e regioni: al fine di «assicurare omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività, è istituito il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo, di seguito denominato «Sistema nazionale», del quale fanno parte l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7».

Il comma 2 affida ad un decreto del Ministro della cultura, adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale. La presente impugnazione non solo non contesta tale meccanismo, ma al contrario ne chiede l'estensione alla stessa disciplina dell'Osservatorio nazionale.

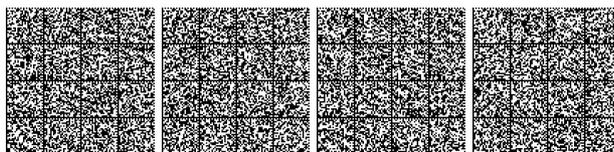
Il comma 3 prevede che lo stesso decreto regoli anche:

- a) le modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza;
- b) le modalità, gli strumenti e i criteri per il monitoraggio delle attività dello spettacolo, nonché per la raccolta, la valutazione e l'analisi dei relativi dati, anche a supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi;
- c) le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale.

La presente impugnazione si riferisce alla lettera c), ed ha natura cautelativa.

Infatti, l'ambito delle «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» risulta indeterminato, e potrebbe essere inteso nel senso di includere la stessa disciplina degli Osservatori regionali dello spettacolo.

L'art. 7 è dedicato agli Osservatori regionali dello spettacolo.



Esso si apre, in realtà, con una enunciazione generale concernente la materia dello spettacolo, secondo la quale «nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione,» (comma 1, primo periodo).

La ricorrente regione ritiene che tale formulazione sia in evidente contrasto con le sue competenze costituzionali.

Il secondo periodo riguarda specificamente gli Osservatori regionali, disponendo che le regioni, «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano:

a) promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo;

b) verificano, anche attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo;

c) promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

La ricorrente regione ritiene che il vincolo della propria legislazione agli accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non sia conforme alla Costituzione.

Ritiene inoltre che sia costituzionalmente illegittima, in particolare, la lettera c), nella parte in cui dispone che l'attività di promozione e di sostegno regionale dello spettacolo dal vivo sia svolta «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato».

Così precisato l'oggetto della presente impugnazione, la regione ritiene che le disposizioni indicate in epigrafe siano costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di diritto.

Le competenze regionali in materia di spettacolo (e di organizzazione amministrativa).

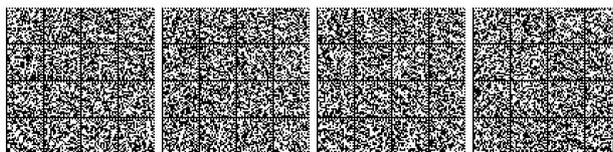
L'intervento normativo censurato riguarda lo spettacolo, attività che la giurisprudenza di codesta Corte ha ricondotto alla competenza legislativa concorrente della regione e segnatamente al titolo «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» fin dalla sentenza n. 255 del 2004 e dalla successiva sentenza n. 285 del 2005.

Infatti, nella sentenza n. 255 del 2004 codesta Corte costituzionale, rilevando che l'assenza delle attività di sostegno degli spettacoli nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 Cost. non implica automaticamente che tale settore sia stato affidato alla esclusiva responsabilità delle regioni, ha affermato che «la materia concernente la 'valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali', affidata alla legislazione concorrente di Stato e regioni ... ricomprende senza dubbio nella sua seconda parte, nell'ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli».

La sentenza evidenzia che nell'art. 117, comma terzo, Cost., la materia della «promozione ed organizzazione di attività culturali» è attribuita alle regioni «senza esclusione alcuna, salvi i soli limiti che possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 Cost., (come, ad esempio, dalla competenza in tema di "norme generali sull'istruzione" o di tutela dei beni culturali)». Con la conseguenza che «ora le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole parti come lo spettacolo».

La sentenza citata conclude, significativamente, che «questo riparto di materie evidentemente accresce molto le responsabilità delle regioni, dato che incide non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore (come, ad esempio e limitandosi al solo settore dello spettacolo, gli enti lirici o i teatri stabili); con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (cui la Costituzione, non a caso all'interno dei «principi fondamentali», dedica un significativo riferimento all'art. 9)».

L'evocazione dell'art. 9 Cost., del resto, è altamente significativa, posto che la disposizione in parola proclama che «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica», e dunque intesta la funzione di promozione al complesso degli enti menzionati dall'art. 114, primo comma, Cost.: sicché l'attribuzione alle regioni



di competenza concorrente in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», così come la parallela devoluzione della materia di «ricerca scientifica e tecnologica», altro non è che il coerente riflesso, sul piano del riparto, del principio promanante dall'art. 9, primo comma, Cost.

La sentenza n. 285 del 2004 ha poi confermato, riprendendo la sentenza n. 255 del 2004 che «le attività di sostegno degli spettacoli», tra i quali evidentemente rientrano le attività cinematografiche, sono sicuramente riconducibili alla materia «promozione ed organizzazione di attività culturali» affidata alla legislazione concorrente di Stato e regioni» e che «[le] «attività culturali» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ... «riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo» (sentenza n. 255 del 2004)».

Più recentemente, allo stesso titolo sono stati ascritti gli spettacoli di rievocazione storica (sentenza n. 71 del 2018).

Per completezza di illustrazione si deve aggiungere che le norme impugnate riguardano anche la materia di «organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali».

Trattasi di «materia ... attribuita alla competenza residuale delle regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), da esercitare nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (art. 123 Cost.)», non soggetta, invece, ai principi fondamentali della materia, perché «disciplina statale non è rilevante per l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.» (in questi termini la sentenza n. 233 del 2006).

Nell'esercizio di queste competenze diverse regioni ordinarie si sono già dotate di Osservatori regionali dello spettacolo, o di organismi affini.

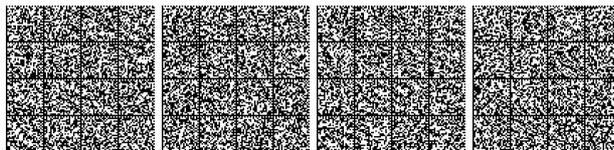
Si richiama l'art. 38, della legge regionale Veneto 6 maggio 2019, n. 17, «Legge per la cultura», che ha istituito presso la Giunta regionale «l'Osservatorio dello spettacolo dal vivo che, ai fini dello sviluppo e evoluzione del settore, analizza l'offerta di spettacolo nel territorio in tutte le sue forme»; l'art. 10 della legge regionale Basilicata 12 dicembre 2014, n. 37, «Promozione e sviluppo dello spettacolo», che istituisce, «senza oneri per la finanza regionale, l'Osservatorio regionale per lo spettacolo, incardinato nell'Ufficio competente, al fine di favorire la promozione e lo sviluppo dei processi culturali regionali»; l'art. 11 della legge regionale Campania 15 giugno 2007, n. 6, recante «Disciplina degli interventi regionali di promozione dello spettacolo», ai sensi del quale «è istituito l'osservatorio regionale sullo spettacolo, presieduto dall'assessore al ramo, e di cui fanno parte, oltre al dirigente del settore competente, tre esperti della materia designati: a) uno dalle associazioni di categoria; b) uno dall'assessore regionale competente; c) uno dalla commissione consiliare permanente competente per materia», Osservatorio cui la medesima legge regionale intitola diverse funzioni; la legge regionale Puglia 29 aprile 2004, n. 6, «Norme organiche in materia di spettacolo e norme di disciplina transitoria delle attività culturali», che all'art. 6 istituisce «l'Osservatorio regionale dello spettacolo composto da cinque esperti di nomina regionale, di cui tre designati rispettivamente dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dall'Unione delle province d'Italia (UPI) e dall'Associazione di categoria maggiormente rappresentativa delle organizzazioni dello spettacolo» (comma 1), organismo che «rileva ed elabora dati ed elementi tecnici utili alla predisposizione del programma regionale di cui all'art. 5, in ordine agli operatori e alle attività di spettacolo sul territorio regionale. Fornisce, a richiesta degli enti di cui all'art. 3, pareri sulle attività ivi descritte» (comma 2).

La Regione Emilia-Romagna ha disciplinato la materia dello spettacolo sin dalla legge regionale 5 luglio 1999, n. 13, «Norme in materia di spettacolo», ovviamente oggetto di successivi aggiornamenti e modifiche.

Quanto all'esercizio delle competenze, le disposizioni generali di cui all'art. 2 sanciscono, tra l'altro, che «la regione, in concorso con gli enti locali, definisce la programmazione regionale e contribuisce alla definizione dei programmi nazionali delle attività di spettacolo, favorisce il consolidamento del rapporto dei soggetti con il territorio e promuove nuove attività e la circuitazione degli spettacoli» (comma 1) e che «la regione e gli enti locali concorrono, nell'ambito delle proprie competenze, all'esercizio delle funzioni di programmazione, promozione, produzione e sviluppo delle attività di spettacolo, anche in relazione a finalità turistiche ed educative» (comma 2).

L'art. 3 definisce puntualmente, nelle lettere da a) a i), le numerose funzioni assegnate ai comuni o delle loro Unioni in materia di promozione dello spettacolo in generale e dello spettacolo dal vivo in particolare, nel quadro della tipologia di interventi definita dall'art. 4.

Secondo l'art. 8, «la regione provvede direttamente all'organizzazione di attività: ... b) di osservatorio sulle realtà dello spettacolo, anche con la collaborazione di enti locali ed operatori dello spettacolo al fine di realizzare rilevazioni, analisi e ricerche, anche per valutare gli andamenti del settore e l'efficacia dell'intervento regionale» (comma 1, lettera b).



Invece, ad avviso della ricorrente regione le disposizioni impugnate della legge n. 106 del 2022 non tengono conto del quadro di competenze costituzionali sopra delineato, ma al contrario lo contraddicono nei modi e sotto i profili di seguito illustrati.

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La regione impugna in primo luogo l'art. 7, primo comma, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. secondo il quale «nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

Come si è esposto in narrativa, la disposizione rappresenta una dichiarazione programmatica con cui il legislatore della legge n. 106 del 2022 definisce riduttivamente la posizione costituzionale della regione nella materia dello spettacolo ascritta alla competenza concorrente relativa alla «promozione e organizzazione di attività culturali». La ragione dell'illegittimità consiste nel contrasto con la regola costituzionale di riparto nelle materie di competenza concorrente, nella quale «spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», secondo quanto recita il secondo periodo del terzo comma dell'art. 117 Cost.: formulazione che, come ha osservato codesta Corte già a ridosso della entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, «rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002, più volte ripresa in seguito, da ultimo nelle sentenze n. 231 del 2017, punto 9.3.2 e n. 126 del 2017, punto 4.1.).

Sembra evidente, infatti, da un lato che la titolarità regionale della materia, salvo il solo limite dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato, non può essere descritta in termini di mero «concorso» all'attuazione di tali principi; dall'altro, che ove e nei limiti in cui il principio di sussidiarietà imponesse l'attrazione di funzioni allo Stato, ciò dovrebbe avvenire nel quadro delle regole sancite sin dalla sentenza n. 303 del 2003; ancora, che, per quanto riguarda la disciplina e la distribuzione delle funzioni nel territorio della regione, ogni valutazione di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia compete al legislatore regionale; infine, che il limite «delle risorse disponibili» può riferirsi soltanto alle assegnazioni sull'apposito fondo, ma non può incidere sull'autonomia di spesa della regione.

La norma impugnata, dunque, declassa una potestà concorrente, caratterizzata dal concorso vincolato tra principi statali e disciplina di svolgimento di spettanza regionale, ad una minore potestà legislativa regionale, della quale lo Stato già in via ordinaria (e non solo per le eventuali e derogatorie esigenze di sussidiarietà) sarebbe competente non solo a dettare i principi, ma a stabilire esso stesso la disciplina della materia, al cui completamento la regione sarebbe chiamata soltanto a concorrere.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.).

La regione censura anche l'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, nella parte in cui prevede che i decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro, diretti a regolare la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

Precisamente, la disposizione impugnata prevede che «la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro quaranta giorni dalla trasmissione degli schemi di decreto, trascorsi i quali i decreti possono essere adottati anche in mancanza del parere. Con i medesimi decreti sono stabilite le modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni di cui al comma 2 e di tenuta del registro di cui al comma 5, le modalità operative di realizzazione, gestione e funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, nonché la composizione e le modalità di funzionamento, senza oneri per la finanza pubblica, della Commissione tecnica di cui al comma 5».

La regione, nel presente ricorso, non contesta la determinazione del legislatore statale di istituire, ben oltre il mero coordinamento informativo, un sistema a rete complessivamente orientato alla promozione delle iniziative nel settore dello spettacolo, né contesta il ruolo generale di coordinamento assegnato all'Osservatorio nazionale nel sistema a rete.



Essa ritiene, tuttavia, che la condivisione debba operare anche in relazione alla struttura e composizione del bari-centro del sistema comune, nel momento in cui la relativa disciplina viene affidata ad una fonte secondaria.

La regione ricorrente deve infatti evidenziare che nel momento in cui lo Stato si intitola funzioni in una materia regionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, eccedenti la competenza statale sul coordinamento informativo dei dati delle amministrazioni territoriali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost. l'incisione delle attribuzioni legislative ed amministrative regionali può passare soltanto per le forme costituzionalmente ammesse dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione vale a dire in applicazione del principio di sussidiarietà nella sua valenza ascendente e nel rispetto del principio di leale collaborazione, sancito dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Si noti che le scelte che il decreto interministeriale è chiamato ad operare sono di carattere politico-discrezionale, e non meramente tecnico, considerato che esso dovrà regolare anche e prima di tutto la composizione dell'organo, e che la legge non dà indicazione alcuna su questo punto.

Di qui la necessità che il principio di leale collaborazione sia declinato nella forma della intesa e non in quella minimale della mera consultazione.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost. e dei principi costituzionali sui rapporti tra atti normativi statali e fonti regionali, confermati anche dall'art. 117, sesto comma, Cost. Violazione del principio di legalità (art. 97, secondo comma, Cost.).

La regione, in via cautelativa, impugna anche l'art. 6, comma 2, lettera *c*), della legge n. 106 del 2022.

L'art. 6, comma 2, della legge, dopo aver previsto che «con decreto del Ministro della cultura, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definite le modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale», aggiunge che «con il medesimo decreto sono stabiliti: *a*) le modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza; *b*) le modalità, gli strumenti e i criteri per il monitoraggio delle attività dello spettacolo, nonché per la raccolta, la valutazione e l'analisi dei relativi dati, anche a supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi; *c*) le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale».

Come si è anticipato nella parte narrativa, la censura della regione è diretta contro la lettera *c*), per l'ipotesi che l'oggetto «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» - Sistema del quale, come pure si è ricordato, fanno parte l'Osservatorio nazionale dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli Osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7 - comprenda anche la disciplina degli Osservatori regionali.

La ricorrente regione non ritiene che tale ipotesi sia fondata, e che al contrario la legge statale nel suo insieme debba essere intesa nel senso che la disciplina degli osservatori regionali dello spettacolo rimane - come è sempre stata - rimessa al legislatore regionale. Ove così non fosse, la disposizione sarebbe invece illegittima *in parte qua*, sotto diversi profili.

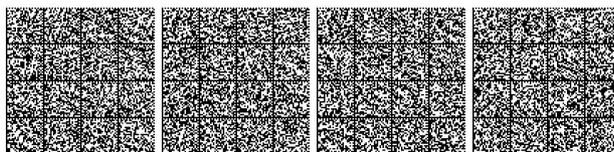
3.1. Anzitutto, la norma andrebbe ad invadere la potestà residuale in materia di organizzazione regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Infatti, l'organizzazione di un ufficio regionale verrebbe regolata da una fonte statale, priva di competenza in materia di organizzazione regionale.

3.2. Sotto un secondo profilo, trattandosi di fonte statale secondaria, di carattere sostanzialmente regolamentare, l'incompetenza dell'atto è evidenziabile anche in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., che riconosce allo Stato competenza regolamentare solo «nelle materie di legislazione esclusiva»: ciò che non si può dire, all'evidenza, per la disciplina degli Osservatori regionali dello spettacolo, peraltro in molti casi già istituiti e disciplinati con legge regionale, come è avvenuto, ad esempio, nel caso della Regione Veneto, che ha istituito l'Osservatorio dello spettacolo dal vivo, con sede presso la Giunta regionale (art. 38 della legge regionale 16 maggio 2019, n. 17, «Legge per la cultura»).

3.3. Anche se si volesse prescindere da tale limitazione, la norma, ove consentisse alla fonte regolamentare di condizionare la legge regionale sulla organizzazione dell'osservatorio regionale dello spettacolo, risulterebbe illegittima per contrasto con i principi costituzionali in materia di rapporti tra fonti statali e fonti regionali, derivanti dalla natura di legge della fonte regionale, assoggettata ad uno specifico sistema di limiti di carattere legislativo (art. 117, primo, terzo e quarto comma, Cost.): di modo che sono in ogni caso esclusi nelle materie di competenza concorrente, limitazioni derivanti da fonti regolamentari o comunque secondarie.

Si noti che, anche prima della riforma del Titolo V, l'eventuale vincolo a carico della legge regionale derivante dagli atti di indirizzo e coordinamento statali adottati in forma non legislativa era condizionato, secondo il chiaro insegnamento di codesta Corte, dal rispetto del principio di legalità in senso sostanziale, sul presupposto che la fonte del vincolo fosse la legge stessa, tenuta dunque a conformare nel contenuto l'atto amministrativo rivolto alle regioni.



La giurisprudenza costituzionale aveva altresì detto, con altrettanta chiarezza, che «un regolamento (governativo o ministeriale) non può contenere norme miranti a limitare la sfera di competenza delle regioni nelle materie loro attribuite, in quanto esse ‘non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi’ (sentenze n. 507 del 2000 e n. 352 del 1998)» (sentenza n. 84 del 2001, punto 4).

Anche (e a maggior ragione) nel nuovo riparto - ha precisato codesta Corte nella sentenza n. 303 del 2003, al punto 7 - «alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario»: a tali principi, infatti, non può essere riconosciuta «l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate». E in questo senso si è attestata anche la giurisprudenza costituzionale successiva: si veda, da ultimo, la sentenza n. 180 del 2020, al punto 4.1, in cui si ribadisce che alle «fonti normative secondarie ..., in quanto tali, «è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario» (sentenza n. 303 del 2003)» e si aggiunge che «le norme regolamentari, infatti, non possono essere ascritte «all'area dei principi fondamentali» delle materie concorrenti, «in quanto la fonte regolamentare, anche in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost., sarebbe comunque inidonea a porre detti principi» (sentenza n. 92 del 2011) e, quindi, a vincolare il legislatore regionale (sentenza n. 162 del 2004)».

3.4. Sotto un ulteriore profilo, considerato che la norma affida ad un atto sublegislativo la disciplina della organizzazione degli uffici, risulta violato anche il principio di legalità fondato nella riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, sancita dall'art. 97, secondo comma, Cost.

Se è vero che si tratta di una riserva di legge relativa, è anche vero che, ove vi fosse una competenza statale, almeno le regole di base dovrebbero essere dettate dal legislatore.

Evidente è anche la ridondanza del vizio sulle competenze legislative della regione in materia di organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, Cost.), peraltro riferite ad una materia, lo spettacolo, anch'essa di competenza regionale (art. 117, terzo comma, Cost.). Trattasi, come si è già esposto al punto I, di competenze già esercitate, che l'ente dovrebbe esercitare nuovamente sulla base di un condizionamento che, alla stregua di quanto sopra considerato, non può essere ammesso.

Per mero scrupolo di difesa si osserva che i profili di illegittimità evidenziati nel presente punto non sono eliminati dalla previsione della intesa con la Conferenza permanente, che non è un succedaneo né dell'autonomia normativa, riconosciuta a ciascun ente, né dei principi in materia di fonti, né del principio di legalità. A conferma di ciò è sufficiente il rilievo secondo il quale le competenze costituzionali, riguardino esse i poteri dello Stato o le attribuzioni di Stato e regioni, non sono disponibili neppure da parte dei titolari delle stesse.

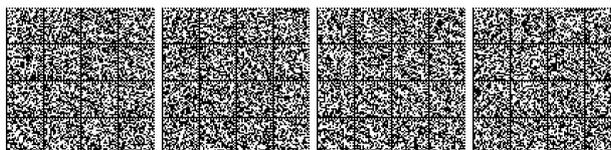
IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, secondo periodo, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Violazione dei principi costituzionali in materia dei rapporti tra atti nazionali e regionali, confermati anche dall'art. 117, sesto comma, Cost. e del principio di legalità (art. 97, secondo comma, Cost.).

Le argomentazioni esposte al punto precedente valgono anche a dimostrare i profili di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo.

Tale disposizione stabilisce che «le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano: a) promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo; b) verificano, anche attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo; c) promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

Oggetto di contestazione, rispetto a tale disposizione, è in primo luogo la previsione secondo la quale le regioni disciplinano gli oggetti indicati alle lettere a), b) e c) «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Attraverso questa prescrizione, infatti, la norma impugnata pretende di assoggettare l'esercizio della legislazione regionale ad un presupposto e un vincolo derivanti da un atto amministrativo di carattere politico, qual è l'accordo raggiunto in Conferenza.

Benché la disposizione non lo precisi espressamente, gli accordi cui essa fa riferimento sono - sembra alla regione si debba ritenere - gli accordi previsti dall'art. 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997, ai sensi del quale «Governo, Regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perse-



guimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato-regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune», accordi che «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Ora, interpretando tale disposizione, codesta ecc.ma Corte ha stabilito che gli accordi raggiunti ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 non sono idonei a vincolare la funzione legislativa, limitandone l'efficacia al piano politico e negandone ogni effetto di vincolo giuridico, come afferma con nettezza la sentenza n. 437 del 2001.

In tale sentenza, la Corte conclude che le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente (punto 3 del diritto): concetto, questo, ripreso anche dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 237 del 2017, punto 9; sentenza n. 137 del 2018, punto 3.5.3), che ha altresì ribadito che «un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001)» (sentenza n. 176 del 2016, punto 4.2.2).

La norma impugnata, invece, imprime a tale accordo carattere cogente, attribuendo a tale atto una forza che esso non ha di per sé e che nemmeno la legge statale gli può conferire, dato che si verrebbe in questo modo da un lato ad alterare i normali rapporti tra atti non legislativi e atti legislativi, dall'altro, si inciderebbe anche sui rapporti tra organi della regione, perché si trasformerebbe un atto di assenso del vertice dell'esecutivo regionale in un limite alla potestà legislativa assegnata al consiglio regionale. Non a caso, lo stesso art. 117, ottavo comma, della Costituzione, riserva alla legge regionale la «ratifica [del]le intese della regione con altre regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni».

D'altronde, neppure sotto altro profilo vi è ragione e titolo giustificativo per l'assoggettamento della legislazione regionale a previ accordi con lo Stato.

L'accordo, infatti, interviene nella materia della organizzazione amministrativa dell'ente, materia in cui la regione dispone di potestà residuale (art. 117, quarto comma, Cost.), sicché la legge statale non ha titoli di intervento, trattandosi, peraltro, di organizzazione di funzioni all'interno di un settore materiale anch'esso di competenza regionale qual è lo spettacolo, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. («promozione e organizzazione di attività culturali»).

In sintesi, la disposizione risulta illegittima sotto plurimi profili.

Anzitutto, è illegittima per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., perché la norma interferisce con la potestà legislativa residuale in materia di organizzazione degli uffici della regione: interferenza che è evidente ove si osservi che la regione sarebbe costretta ad adottare specifiche soluzioni organizzative.

In secondo luogo, la norma viola, per i motivi esposti sopra, i principi costituzionali che regolano i rapporti tra atti statali e fonti regionali, impliciti nella attribuzione alla regione di potere legislativo (art. 117, primo, terzo e quarto comma, Cost.) e nella regola costituzionale sul riparto della potestà regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.).

Ancora, la norma contrasta con il principio di legalità e della riserva di legge di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., stante l'inversione del corretto rapporto tra legge e atti amministrativi, sia pure di carattere politico. Tale vizio ridonda in lesione della autonomia regionale, che è prima di tutto una autonomia legislativa; incide, all'interno della regione, sui rapporti tra esecutivo e legislativo, per i motivi già esposti sopra; consente una conformazione illegittima di un settore materiale, quello della organizzazione amministrativa e dello spettacolo, riservati alla regione.

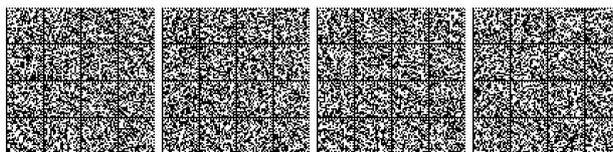
Risulta dunque evidente che, ove lo Stato ritenesse essenziale condizionare la legislazione regionale a determinati criteri organizzativi o operativi, dovrebbe provvedervi con legge, nei limiti entro i quali anche al legislatore è consentito, come precisato da codesta Corte, ad esempio nella sentenza n. 87 del 2018, nella quale essa ha ritenuto illegittima l'imposizione da parte del legislatore statale di un determinato modello organizzativo in relazione alla garanzia del diritto sociale allo studio.

V. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, secondo periodo, lettera c), per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. Violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza (art. 3, primo comma, Cost.).

La regione, infine, impugna l'art. 7, primo comma, secondo periodo, lettera c), della legge, per violazione della sua autonomia organizzativa e della competenza ad allocare le funzioni amministrative ai diversi enti territoriali, nonché in quanto norma irragionevole e sproorzionata.

La disposizione vincola le regioni a promuovere e sostenere, «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

La ricorrente non può non contestare l'intromissione del legislatore statale nella propria organizzazione e nell'ordinamento della propria azione, operata mediante l'attribuzione di funzioni direttamente ad un proprio ufficio e la previsione secondo cui le funzioni di sostegno allo spettacolo al vivo debbono avvenire «anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni».



Entrambe le norme sono, ad avviso della regione, illegittime, per ragioni che prescindono completamente anche dalla fondatezza dei precedenti motivi di ricorso. La presente censura è dunque autonoma dalle precedenti, ed è diretta contro una disposizione che è eccentrica anche rispetto alla logica delle altre disposizioni oggetto della presente impugnazione.

5.1. È giurisprudenza costante di codesta Corte che quando lo Stato intesta funzioni alla regione deve assegnarle all'ente, e non all'organo, pena la violazione della autonomia organizzativa della regione, garantita nell'ambito della competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.).

In questo senso si veda, tra le molte, la sentenza n. 293 del 2012, in cui la Corte segnala di aver «già concluso per l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di «normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della regione» (sentenza n. 387 del 2007; inoltre, sentenze n. 22 del 2012 e n. 95 del 2008) e nel caso di specie non si ravvisano ragioni che possano consentire al legislatore statale non solo di porre a carico della regione un obbligo collaborativo di raccolta dati, ma anche di selezionare il soggetto regionale deputato a svolgerlo»; nello stesso senso anche la sentenza n. 387 del 2007.

La legge statale, dunque, deve rispettare le scelte regionali circa l'intestazione delle funzioni ai diversi organi o uffici, con la limitata eccezione - confermativa della regola generale - della attribuzione di funzioni al Consiglio regionale, eventualità, questa, non a caso autorizzata direttamente dalla Costituzione nell'art. 121, primo comma, Cost. a mente del quale «il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi», se per «leggi» si intendono qui (anche) le leggi statali.

Nel presente caso la legge statale assegna le funzioni di promozione dello spettacolo dal vivo all'Osservatorio regionale dello spettacolo, precludendo diverse soluzioni organizzative, e addirittura contraddicendo quelle già stabilite dalla regione.

La norma si dimostra poi del tutto irragionevole e sproporzionata, anche ai fini dei raccordi e del coordinamento che la legge vuole costruire, considerato che la promozione ed il sostegno sono una funzione finale, interna alla regione, mentre le norme di cui agli articoli 5 e 6 sono rivolti ad organizzare il coordinamento tra i sistemi regionali e lo Stato. La lesione di tali principi, radicati nell'art. 3 Cost. ridonda in lesione della autonomia organizzativa della regione, assoggettata ad un vincolo non giustificato, e in lesione della autonomia legislativa ed amministrativa della regione in materia di spettacolo.

5.2. La norma che prevede come necessaria la partecipazione di province, città metropolitane e comuni all'esercizio delle funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo è, ad avviso della ricorrente regione, anch'essa illegittima, in quanto predetermina una scelta di allocazione delle funzioni che compete invece alla regione in applicazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., e dell'art. 118, secondo comma, Cost., combinati con l'art. 10 della legge Cost. n. 3 del 2001, se si considera che il potere di allocare le funzioni segue la competenza a disciplinare legislativamente la materia.

Come ricordato sopra, tale scelta allocativa è stata da tempo anche esercitata dalla ricorrente regione con la legge regionale 5 luglio 1999, n. 13, «Norme in materia di spettacolo», che all'art. 3 assegna la massima parte delle funzioni di amministrazione attiva ai comuni, mentre ha invece trattenuto in capo alla regione le citate funzioni di osservatorio, riservando all'ente regionale anche la possibilità di propri interventi diretti anche avvalendosi degli enti o delle società, operanti nel settore dello spettacolo, ai quali partecipa (art. 8).

Per le ragioni esposte, la Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, 6 e 7 della legge n. 106 del 2022, nelle parti e per i profili indicati nel presente ricorso.

P. Q. M.

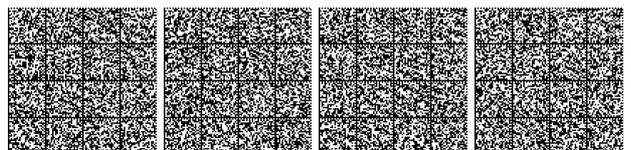
Con il ricorso sarà depositata:

1. delibera della Giunta regionale 28 settembre 2022, n. 1619.

Padova - Roma, 3 ottobre 2022

AVVOCATO FALCON

AVVOCATO MANZI



n. 74

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2022
(della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che, nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le Regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 175 del 2017.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatorio dello spettacolo - Previsione che la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio, istituito presso il Ministero della cultura, sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo - Previsione che con decreto del Ministro della cultura sono stabilite, tra l'altro, le modalità operative di realizzazione e funzionamento del predetto Sistema nazionale.

Spettacolo - Regioni - Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo - Osservatori regionali dello spettacolo - Previsione che le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo e verificano, anche attraverso questi ultimi, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti - Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso tali osservatori, anche con la partecipazione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo.

- Legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), artt. 5, comma 6; 6, comma 2, lettera c); 7, comma 1, primo periodo; 7, comma 1, secondo periodo; 7, comma 1, secondo periodo, lettera c).

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia (codice fiscale n. 80014930327), in persona del Presidente della Regione *pro-tempore* dott. Massimiliano Fedriga, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale 23 settembre 2022, n. 1361 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente ricorso, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale FLCGDM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo n. 4 – tel. 049-660231, telefax 049-8776503, PEC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it e dagli avvocati Daniela Iuri (cod. fisc. RIUDNL63M56L483B, PEC daniela.iuri@certregione.fvg.it), Avvocato della Regione, e Beatrice Croppo (codice fiscale CRPBRC62L47C758R, Pec beatrice.croppo@certregione.fvg.it) dell'Avvocatura Regionale, entrambe con sede a Trieste, piazza Unità d'Italian. 1, tel. 040-3772913, telefax 0403772929, con domicilio eletto presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia in 00186 Roma, piazza Colonna, n. 355 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli:

5, comma 6;

6, comma 2, lett. c);

7, comma 1, primo periodo;

7, comma 1, secondo periodo;

7, comma 1, lett. c),

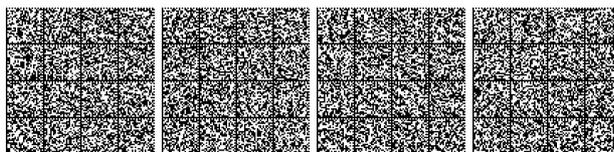
della legge 15 luglio 2022, n. 106 recante «Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 180 del 3 agosto 2022, per violazione degli artt. 4, primo comma nn. 1), 1-bis) e 14), e 8 dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione, in particolare dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902;

anche in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, degli artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, primo e secondo comma, Cost.;

del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.);

del principio di legalità (art. 97, secondo comma, Cost.);

dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 Cost.).



FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 agosto 2022, n. 180, è stata pubblicata la legge 15 luglio 2022, n. 106, recante «Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo».

Come enuncia il titolo stesso della legge, essa contiene, accanto alle norme di delega (che non formano oggetto della presente controversia), altre disposizioni, destinate a trovare applicazione immediata e in parte dirette alle Regioni, comprese quelle ad autonomia speciale.

Alcune di esse risultano, ad avviso della ricorrente Regione, lesive delle proprie attribuzioni costituzionali. Si tratta, in particolare, di talune disposizioni degli artt. 5, 6 e 7 della legge.

Conviene tuttavia premettere, per chiarezza in relazione all'oggetto del presente giudizio, che non si contestano in quanto tali, in questa sede, né l'Osservatorio nazionale dello spettacolo e i compiti ad esso attribuiti, né il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo; si contestano, invece, da un lato difetti di leale collaborazione nel delineare il ruolo delle Regioni, e in particolare della Regione Friuli Venezia Giulia, nel sistema così istituito, dall'altro talune interferenze, ad avviso della ricorrente Regione indebite, che la legge statale prevede sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e amministrative della Regione.

Le disposizioni oggetto del presente giudizio.

Gli artt. 5 e 6 della legge n. 106 del 2022 innovano profondamente la natura dell'Osservatorio dello spettacolo, organo già istituito dall'art. 5 della legge 30 aprile 1985, n. 163. Questo era un organismo meramente interno, istituito nell'ambito dell'ufficio studi e programmazione dell'allora Ministero del turismo e dello spettacolo.

Il nuovo Osservatorio, invece, è istituito «al fine di promuovere le iniziative nel settore dello spettacolo» quale baricentro del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo istituito dall'art. 6 del quale «fanno parte» - ai sensi del primo comma - «l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7».

Si tratta, dunque, di un sistema integrato e condiviso tra Stato e Regioni.

Esso è ora chiamato, oltre che a raccogliere i dati e gli elementi di conoscenza di cui all'art. 5, comma 2, ad «individuare le linee di tendenza dello spettacolo nel suo complesso e dei singoli settori nei mercati nazionali e internazionali», a promuovere «il coordinamento con le attività degli osservatori istituiti dalle regioni con finalità analoghe, anche al fine di favorire l'integrazione di studi, ricerche e iniziative scientifiche in tema di promozione nel settore dello spettacolo» (art. 5, comma 3) e a provvedere «alla realizzazione del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, al quale concorrono tutti i sistemi informativi esistenti».

In questo quadro, ad avviso della ricorrente Regione e come meglio si dirà nella parte in diritto, la compartecipazione delle Regioni mediante il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, come disciplinato dalla legge n. 281 del 1997, risulta costituzionalmente necessaria non solo per la definizione delle «modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale», come previsto dall'art. 6, comma 2, bensì — ed in primo luogo — per la definizione della «composizione e delle modalità di funzionamento dell'Osservatorio nazionale».

Invece, l'art. 5, comma 6, prevede che le Regioni siano semplicemente sentite, e dunque coinvolte soltanto mediante l'espressione di un parere espresso.

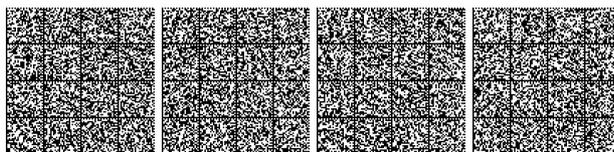
Di qui la presente impugnazione.

L'art. 6 della legge istituisce, come detto, il «sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo», integrato tra Stato e Regioni: al fine di «assicurare omogeneità ed efficacia all'azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività, è istituito il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo, di seguito denominato «Sistema nazionale», del quale fanno parte l'Osservatorio dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7».

Il comma 2 affida ad un decreto del Ministro della cultura, adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale. La presente impugnazione non solo non contesta tale meccanismo, ma al contrario ne chiede l'estensione alla stessa disciplina dell'Osservatorio nazionale.

Il comma 3 prevede che lo stesso decreto regoli anche:

a) le modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza;



b) le modalità, gli strumenti e i criteri per il monitoraggio delle attività dello spettacolo, nonché per la raccolta, la valutazione e l'analisi dei relativi dati, anche a supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi;

c) le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale. La presente impugnazione si riferisce alla lettera c), ed ha natura cautelativa. Infatti, l'ambito delle «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» risulta indeterminato, e potrebbe essere inteso nel senso di includere la stessa disciplina degli Osservatori regionali dello spettacolo.

L'art. 7 è dedicato agli Osservatori regionali dello spettacolo.

Esso si apre, in realtà, con una enunciazione generale concernente la materia dello spettacolo, secondo la quale «nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione» (comma 1, primo periodo).

La ricorrente Regione ritiene che tale formulazione sia in evidente contrasto con le sue competenze costituzionali.

Il secondo periodo riguarda specificamente gli Osservatori regionali, disponendo che le Regioni, «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano:

a) promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo;

b) verificano, anche attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo;

c) promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

La ricorrente Regione ritiene che il vincolo della propria legislazione agli accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non sia conforme né allo Statuto di autonomia né alla Costituzione.

Ritiene inoltre che sia costituzionalmente illegittima, in particolare, la lettera c), nella parte in cui dispone che la promozione regionale e sostegno delle attività dello spettacolo dal vivo sia svolta «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato».

Così precisato l'oggetto della presente impugnazione, la Regione autonoma ritiene che le disposizioni indicate in epigrafe siano costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

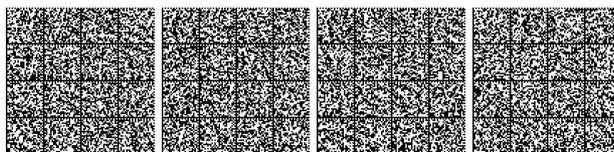
DIRITTO

Le competenze della Regione autonoma in materia di spettacolo.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha potestà legislativa primaria in materia di spettacolo, oggetto compreso nella materia «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale», indicata nell'art. 4, numero 14, dello statuto speciale (legge cost. n. 1 del 1963).

Ai sensi dell'art. 8 dello statuto la Regione dispone delle competenze amministrative nelle materie di competenza legislativa, secondo il principio del parallelismo che tuttora governa le materie statutarie (sentenza n. 112 del 2022, punto 2.1; sentenze n. 238 del 2007, punto 3, e n. 286 del 2007, punto 2).

La Regione autonoma esercita le funzioni legislative ed amministrative nella materia da oltre cinquant'anni, considerando che sin dal decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, recante «Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia», sono state «trasferite alla regione Friuli-Venezia Giulia tutte le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, in materia di istituzioni culturali, che abbiano sede nel territorio regionale e vi svolgano prevalentemente la loro attività» (art. 3), e che anche in precedenza la Regione interveniva con misure di sostegno allo spettacolo.



La posizione della Regione autonoma, al pari di quella degli altri enti ad autonomia differenziata, è stata riconosciuta anche dalla legislazione statale successiva, tant'è che la stessa legge 22 novembre 2017, n. 175, «Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia», al cui art. 1 rinvia il qui impugnato art. 7, comma 1, reca una specifica «clausola di salvaguardia» nel suo art. 6, a mente del quale «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Nell'esercizio della ridetta competenza la Regione autonoma si è dotata, per quanto qui di interesse, di un Osservatorio regionale della cultura, istituito con la legge regionale 11 agosto 2014, n. 16, recante «Norme regionali in materia di attività culturali».

L'art. 7 della legge citata, infatti, dispone che «è istituito l'Osservatorio regionale della cultura nel Friuli Venezia Giulia, di seguito denominato Osservatorio, con sede presso la direzione centrale competente in materia di cultura» (comma 1) ed affida a tale ufficio il compito di «raccolge [re] informazioni statistiche attinenti alla domanda e all'offerta di servizi e attività culturali e di spettacolo e alla consistenza dei beni culturali nella Regione, suscettibili di raffronto e comparazione con le informazioni provenienti da analoghe rilevazioni sviluppate a livello sovranazionale, nazionale e in altre Regioni, redige[re] le relazioni di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), ed elabora [re] studi utili a conoscere e documentare lo stato e l'evoluzione delle attività del settore a servizio delle amministrazioni pubbliche competenti per la definizione delle politiche e la programmazione degli interventi in materia». Il comma 3 prevede che «le funzioni di Osservatorio sono esercitate dall'Amministrazione regionale, avvalendosi dei dati forniti dal Servizio regionale competente in materia di statistica ovvero da Promoturismo FVG o da altro soggetto incaricato dall'Amministrazione regionale della raccolta dei dati».

Con specifico riferimento alle sovvenzioni per gli spettacoli dal vivo, inteso, ai sensi dell'art. 8 della legge regionale n. 16 del 2014, come «l'attività di rappresentazione teatrale, musicale, di danza, anche in forme integrate tra loro, che avviene alla presenza diretta del pubblico», la medesima legge regionale n. 16 del 2014 ha disciplinato, nel capo I (articoli da 8 a 17-ter), i diversi canali di finanziamento, allocando a livello regionale la funzione di finanziamento e promuovendo la diffusione della cultura musicale e sinfonica nel territorio regionale (art. 17-bis) anche nel quadro della promozione del principio di sussidiarietà in senso orizzontale (art. 118, ultimo comma, Cost.). Trattasi del resto, di funzione disciplinata dalla Regione autonoma fin dalla legge regionale luglio 1969, n. 11, «Interventi regionali per lo sviluppo delle attività culturali e contributi per la conservazione, la valorizzazione e l'incremento del patrimonio bibliografico, storico ed artistico e per lo sviluppo dell'istruzione universitaria e per la ricerca scientifica nella Regione Friuli - Venezia Giulia», il cui art. 4 impegnava la Regione ad incoraggiare e sostenere nelle loro varie manifestazioni: anche «b) le attività musicali, liriche e concertistiche, e le iniziative miranti ad incrementare ed a divulgare gli spettacoli e la cultura musicali; c) le attività dei teatri di prosa e le iniziative intese ad incrementare ed a divulgare gli spettacoli teatrali e la cultura teatrale e cinematografica».

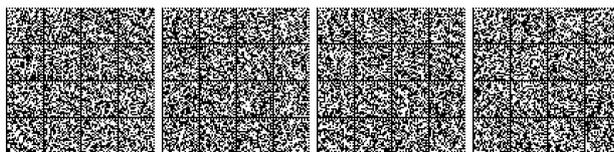
Ignorando — oltre che le comuni competenze del sistema regionale disegnato nel titolo V — la specifica competenza statutaria primaria, la legge n. 106 del 2022 si rivolge a tutte le regioni, e dunque anche alla Regione autonoma, senza far salve, a mezzo di apposita clausola di salvaguardia, le attribuzioni dell'ente ricorrente, che non sono meramente astratte, bensì attivamente e concretamente esercitate.

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, per violazione degli artt. 4, numero 14), e 8 dello statuto, dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, e dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di ragionevolezza (art. 3). In subordine: per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La Regione autonoma impugna in primo luogo l'art. 7, primo comma, primo periodo, della legge n. 106 del 2022, per violazione degli artt. 4, numero 14, e 8 dello statuto, del principio di ragionevolezza, e in subordine per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La disposizione impugnata stabilisce quanto segue: «Nell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, le regioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

Come si è esposto in narrativa, la disposizione segna la dichiarazione programmatica con cui il legislatore della legge n. 106 del 2022 definisce riduttivamente la posizione costituzionale della Regione nella materia dello spettacolo.



1.1. La Regione ricorrente osserva che qualora la norma comprendesse nel suo campo di applicazione anche la Regione Friuli-Venezia Giulia essa sarebbe palesemente illegittima (i) in primo luogo per violazione dell'art. 4, numero 14), dello statuto speciale, perché pretenderebbe di degradare la potestà primaria della Regione autonoma in punto di «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale», descritta al punto precedente, in una potestà concorrente; (ii) in secondo luogo, per violazione dello stesso art. 117, terzo comma, Cost., perché declasserebbe una potestà concorrente, caratterizzata dal concorso vincolato tra principi statali e disciplina di svolgimento di spettanza regionale, ad una minore potestà legislativa regionale, in cui lo Stato detta non solo i principi ma concorre esso stesso nella adozione della disciplina di completamento, e dunque assimilabile alla c d potestà integrativa.

1.1.2 La norma, sempre se e in quanto sia applicabile alla Regione autonoma, sarebbe incostituzionale per un terzo e distinto motivo, e cioè per violazione del principio di ragionevolezza e del connesso principio di certezza del diritto. Infatti, la norma sarebbe del tutto irragionevole e contraddittoria, perché essa imporrebbe all'osservanza del legislatore friulano-giuliano le norme di principio contenute nell'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, legge che invece all'art. 6, rubricato «Clausola di salvaguardia», fa espressamente salve le competenze statutarie delle Regioni e delle Province autonome.

Chiara la ridondanza del vizio denunciato sulla competenza legislativa primaria in materia di istituzioni culturali e ricreative, ai sensi dell'art. 4, numero 14), dello statuto, e delle corrispondenti funzioni amministrative che spettano alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello stesso statuto: competenze che la Regione ha esercitato in condizioni di autonomia speciale riconosciuta dalla clausola di salvaguardia e che ora, per decisione di una legge ordinaria di carattere generale, si troverebbe sottoposta ad un regime, come di seguito si dirà, non corrispondente a Costituzione neppure per le Regioni ordinarie.

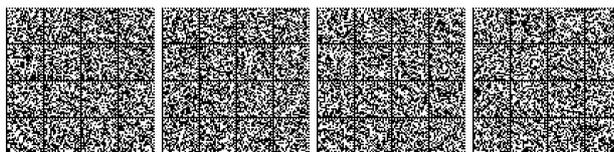
1.2. Nella denegata (e non creduta) ipotesi che codesta ecc.ma Corte ritenesse, invece, che la Regione autonoma disponga, a dispetto di quanto stabilisce l'art. 4, numero 14), dello statuto, di mere competenze concorrenti, acquisite ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., la disposizione impugnata dell'art. 7, primo comma, sarebbe ugualmente illegittima nella parte in cui prevede che le Regioni «concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione», anziché «attuano i principi generali di cui all'art. 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

Le ragioni di illegittimità, evidenziabili in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, sono state già anticipate sopra al punto 1.1., sub (ii), vale a dire il contrasto con la regola costituzionale di riparto nelle materie di competenza concorrente, nelle quali «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», secondo quanto recita il secondo periodo del terzo comma dell'art. 117 Cost.: formulazione che, come ha osservato codesta Corte a ridosso della entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, «rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002, più volte ripresa in seguito, da ultimo nelle sentenze n. 231 del 2017, punto 9.3.2 e n. 126 del 2017, punto 4.1.).

Sembra evidente, infatti, in primo luogo che la titolarità regionale della materia, salvo il solo limite dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato, non può essere descritta in termini di mero «concorso» all'attuazione di tali principi; in secondo luogo che ove e nei limiti in cui il principio di sussidiarietà imponesse l'attrazione di funzioni allo Stato, ciò dovrebbe avvenire nel quadro delle regole sancite sin dalla sentenza n. 303 del 2003; in terzo luogo che, per quanto riguarda la disciplina e la distribuzione delle funzioni nel territorio della Regione, ogni valutazione di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia compete al legislatore regionale; infine, che il limite «delle risorse disponibili» può riferirsi soltanto alle assegnazioni sull'apposito fondo, ma non può incidere sull'autonomia di spesa della Regione.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 4, numero 14) e dell'art. 8 dello statuto e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., anche in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.)

La Regione autonoma censura anche l'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, nella parte in cui prevede che i decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro, diretti a regolare la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome».



Precisamente, la disposizione impugnata prevede che «la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio sono definite con uno o più decreti del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro quaranta giorni dalla trasmissione degli schemi di decreto, trascorsi i quali i decreti possono essere adottati anche in mancanza del parere. Con i medesimi decreti sono stabilite le modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni di cui al comma 2 e di tenuta del registro di cui al comma 5, le modalità operative di realizzazione, gestione e funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, nonché la composizione e le modalità di funzionamento, senza oneri per la finanza pubblica, della Commissione tecnica di cui al comma 5».

La Regione autonoma, nel presente ricorso, non contesta la determinazione del legislatore statale di istituire, ben oltre il mero coordinamento informativo, un sistema a rete complessivamente orientato alla promozione delle iniziative nel settore dello spettacolo, né contesta il ruolo generale assegnato all'Osservatorio nazionale nel sistema a rete.

Essa ritiene, tuttavia, che la condivisione debba operare anche in relazione alla struttura e composizione del baricentro del sistema comune, nel momento in cui la relativa disciplina viene affidata ad una fonte secondaria.

La Regione ricorrente deve infatti evidenziare che nel momento in cui lo Stato si intitola funzioni in una materia regionale eccedenti la competenza statale sul coordinamento informativo dei dati delle amministrazioni territoriali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *t*), Cost. (di per sé, per vero, in quanto tale non opponibile alla Regione autonoma in presenza di competenza statutaria), l'incisione delle attribuzioni legislative ed amministrative regionali può passare soltanto per le forme costituzionalmente ammesse dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, vale a dire in applicazione del principio di sussidiarietà nella sua valenza ascendente e nel rispetto del principio di leale collaborazione, sancito dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Si noti che le scelte che il decreto interministeriale è chiamato ad operare sono di carattere politico-discrezionale, e non meramente tecnico, considerato che esso dovrà regolare anche e prima di tutto la composizione dell'organo, e che la legge non dà indicazione alcuna su questo punto.

Di qui la necessità che il principio di leale collaborazione sia declinato nella forma della intesa e non in quella minimale della mera consultazione.

Allo stesso risultato si perviene anche in considerazione della competenza statutaria della Regione autonoma ai sensi degli artt. 4, numero 14) ed 8, dello statuto, dal momento che ogni «ritaglio» di funzioni in materia statutaria, quando si tratti di materia che è regionale anche nell'art. 117 Cost. novellato, deve essere rispettoso anche dei principi strutturali che reggono il nuovo riparto del titolo V (e dunque, nel presente caso, sussidiarietà e leale collaborazione), giusta l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 303 del 2003).

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lett. *c*), della legge n. 106 del 2022, per violazione dell'art. 4, numeri 1), e 14) dello statuto, dell'art. 117, sesto comma, Cost., e dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Violazione del principio di legalità (art. 97, secondo comma, Cost.).

La Regione autonoma impugna anche l'art. 6, comma 2, lett. *c*), della legge n. 106 del 2022.

L'art. 6, comma 2, della legge, dopo aver previsto che «con decreto del Ministro della cultura, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definite le modalità di coordinamento e di indirizzo dell'Osservatorio dello spettacolo nell'ambito del Sistema nazionale», aggiunge che «con il medesimo decreto sono stabiliti:

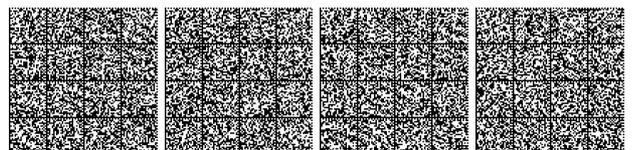
a) le modalità operative per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza;

b) le modalità, gli strumenti e i criteri per il monitoraggio delle attività dello spettacolo, nonché per la raccolta, la valutazione e l'analisi dei relativi dati, anche a supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi;

c) le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale».

Come si è anticipato nella parte narrativa, la censura della Regione è diretta contro la lett. *c*), per l'ipotesi che l'oggetto «modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale» — Sistema del quale, come pure si è ricordato, fanno parte l'Osservatorio nazionale dello spettacolo, di cui all'art. 5, e gli Osservatori regionali dello spettacolo, di cui all'art. 7 — comprenda anche la disciplina degli Osservatori regionali.

La ricorrente Regione non ritiene che tale ipotesi sia fondata, e che la legge statale nel suo insieme debba essere intesa nel senso che la disciplina degli osservatori regionali dello spettacolo rimane — come è sempre stata — rimessa al legislatore regionale.



Ove così non fosse, la disposizione sarebbe invece illegittima *in parte qua*, sotto diversi profili.

3.1. Anzitutto, la norma andrebbe ad invadere la competenza primaria in materia «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione», ai sensi dell'art. 4, numero 1, dello statuto, ovvero, se più favorevole, della potestà residuale in materia di organizzazione regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., applicabile in forza della clausola di maggior favore dettata dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Infatti, l'organizzazione di un ufficio regionale verrebbe regolata da una fonte statale, priva di competenza in materia di organizzazione regionale.

3.2. Sotto un secondo profilo, trattandosi di fonte statale secondaria, di carattere sostanzialmente regolamentare, l'incompetenza dell'atto è evidenziabile anche in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., che riconosce alla Stato competenza regolamentare solo «nelle materie di legislazione esclusiva»: ciò che non si può dire, all'evidenza, per la disciplina degli Osservatori regionali dello spettacolo, peraltro in molti casi già istituiti e disciplinati con legge regionale, come è avvenuto, ad esempio, nel caso della Regione Veneto, che ha istituito l'Osservatorio dello spettacolo dal vivo, con sede presso la Giunta regionale (art. 38 della legge regionale 16 maggio 2019, n. 17, «Legge per la cultura»).

3.3. Anche se si volesse prescindere da tale limitazione, la norma, ove consentisse alla fonte regolamentare di condizionare la legge regionale sulla organizzazione dell'osservatorio regionale dello spettacolo, risulterebbe illegittima per contrasto con i principi costituzionali in materia di rapporti tra fonti statali e fonti regionali, secondo i principi derivanti comunque dalla natura della legge regionale come legge in senso proprio assoggettata ad uno specifico sistema di limiti almeno legislativi (art. 117, primo, terzo e quarto comma, Cost.; art. 4 dello statuto), di modo che sono in ogni caso esclusi regolamenti statali nelle materie di competenza concorrente.

Si noti che, anche prima della riforma del titolo V, l'eventuale vincolo a carico della legge regionale derivante dagli atti di indirizzo e coordinamento statali adottati in forma non legislativa era condizionato, secondo il chiaro insegnamento di codesta Corte, dal rispetto del principio di legalità in senso sostanziale, sul presupposto che la fonte del vincolo fosse la legge stessa, tenuta dunque a conformare nel contenuto l'atto amministrativo rivolto alle regioni.

La giurisprudenza costituzionale aveva altresì detto, con altrettanta chiarezza, che «un regolamento (governativo o ministeriale) non può contenere norme miranti a limitare la sfera di competenza delle Regioni nelle materie loro attribuite, in quanto esse 'non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi' (sentenze n. 507 del 2000 e n. 352 del 1998)» (sentenza n. 84 del 2001, punto 4).

Anche (e a maggior ragione) nel nuovo riparto — ha precisato codesta Corte nella sentenza n. 303 del 2003, al punto 7 — «alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario»: a tali principi, infatti, non può essere riconosciuta «l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate». E in questo senso si è attestata anche la giurisprudenza costituzionale successiva: si veda, da ultimo, la sentenza n. 180 del 2020, al punto 4.1, in cui si ribadisce che alle «finti normative secondarie ..., in quanto tali, «è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario» (sentenza n. 303 del 2003)» e si aggiunge che «le norme regolamentari, infatti, non possono essere ascritte «all'area dei principi fondamentali» delle materie concorrenti, «in quanto la fonte regolamentare, anche in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost., sarebbe comunque inidonea a porre detti principi» (sentenza n. 92 del 2011) e, quindi, a vincolare il legislatore regionale (sentenza n. 162 del 2004)».

3.4. Sotto un quarto profilo, considerato che la norma affida ad un atto sublegislativo la disciplina della organizzazione degli uffici, sarebbe violato anche il principio di legalità fondato nella riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, sancita dall'art. 97, secondo comma, Cost.

Se è vero che si tratta di una riserva di legge relativa, è anche vero che, ove vi fosse una competenza statale, almeno le regole di base dovrebbero essere dettate dal legislatore.

Evidente è anche la ridondanza del vizio sulle competenze legislative della Regione autonoma in materia di organizzazione amministrativa (art. 4, numero 1, dello statuto o se più favorevole art. 117, quarto comma, Cost.), peraltro riferite ad una materia, lo spettacolo, anch'essa di competenza regionale (art. 4, numero 14, dello statuto e in subordine art. 117, terzo comma, Cost.). Trattasi, come si è già esposto sopra nella parte introduttiva del «Diritto», di competenze già esercitate, che la Regione autonoma si troverebbe a dover attivare nuovamente sulla base di un condizionamento che non è ammesso dal principio costituzionale da ultimo richiamato.



Per mero scrupolo di difesa si osserva che i profili di illegittimità evidenziati nel presente punto non sono eliminati dalla previsione della intesa con la Conferenza permanente, che non è un succedaneo né dell'autonomia normativa, riconosciuta a ciascun ente, né dei principi in materia di fonti, né del principio di legalità. A conferma di ciò è sufficiente il rilievo secondo il quale le competenze costituzionali, riguardino esse i poteri dello Stato o le attribuzioni di Stato e Regioni, non sono disponibili neppure da parte dei titolari delle stesse.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, secondo periodo, per violazione dell'art. 4, numeri 1 e 14, dello statuto o se più favorevoli dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Violazione dei principi costituzionali in materia dei rapporti tra atti nazionali e regionali, confermati anche dall'art. 117, sesto comma, Cost., e del principio di legalità (art. 97, secondo comma, Cost.).

Le argomentazioni esposte al punto precedente valgono anche a dimostrare i profili di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, secondo periodo.

Tale disposizione stabilisce che «le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano:

a) promuovono l'istituzione di osservatori regionali dello spettacolo per la condivisione e lo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo;

b) verificano, anche attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, l'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo;

c) promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

Oggetto di contestazione, rispetto a tale disposizione, è in primo luogo la previsione secondo la quale le regioni disciplinano gli oggetti indicati alle lettere a), b) e c) «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Attraverso questa prescrizione, infatti, la norma impugnata pretende di assoggettare l'esercizio della legislazione regionale ad un presupposto e un vincolo derivante da un atto amministrativo di carattere politico, qual è l'accordo raggiunto in Conferenza.

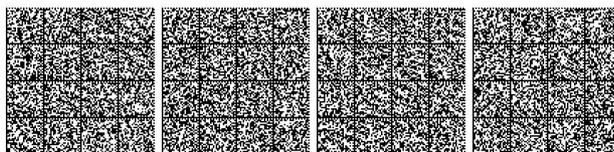
Benché la disposizione non lo precisi espressamente, gli accordi cui essa fa riferimento sono — sembra alla Regione si debba ritenere — gli accordi previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, ai sensi del quale «Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato-regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune», accordi che «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Ora, interpretando tale disposizione, codesta ecc.ma Corte ha stabilito che gli accordi raggiunti ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 non sono idonei a vincolare la funzione legislativa, limitandone l'efficacia al piano politico e negandone ogni effetto di vincolo giuridico, come afferma con nettezza la sentenza n. 437 del 2001.

In tale sentenza, la Corte conclude che le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente (punto 3 del diritto): concetto, questo, ripreso anche dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 237 del 2017, punto 9; sentenza n. 137 del 2018, punto 3.5.3), che ha altresì ribadito che «un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001)» (sentenza n. 176 del 2016, punto 4.2.2).

Analoghe considerazioni varrebbero per gli accordi ex art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 (che però fa riferimento ad atti di intesa), ove si ritenesse che a tale disposizione possa riferirsi il richiamo operato dalla disposizione impugnata.

La norma impugnata, invece, imprime a tale accordo carattere cogente, attribuendo a tale atto una forza che esso non ha di per sé e che nemmeno la legge statale gli può conferire, dato che si verrebbe in questo modo da un lato ad alterare i normali rapporti tra atti non legislativi e atti legislativi, dall'altro, si inciderebbe anche sui rapporti tra organi della Regione, perché si trasformerebbe un atto di assenso del vertice dell'esecutivo regionale in un limite alla potestà



legislativa assegnata al consiglio regionale. Non a caso, lo stesso art. 117, ottavo comma, della Costituzione, riserva alla legge regionale la «ratifica [del]e intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni».

D'altronde, neppure sotto altro profilo vi è ragione e titolo giustificativo per l'assoggettamento della legislazione regionale a previ accordi con lo Stato. L'accordo, infatti, interviene nella materia della organizzazione amministrativa dell'ente, materia in cui la Regione autonoma dispone di potestà esclusiva (art. 4, numero 1) o, se più favorevole, residuale (art. 117, quarto comma, Cost., insieme con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), sicché la legge statale non ha titoli di intervento, trattandosi, peraltro, di organizzazione di funzioni all'interno di un settore materiale anch'esso di competenza regionale qual è lo spettacolo (di competenza primaria, ai sensi dell'art. 4, numero 14, dello statuto, o di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., se più favorevole).

In sintesi, la disposizione risulta illegittima sotto plurimi profili.

Anzitutto, è illegittima per contrasto con l'art. 4, numero 14, dello statuto, ovvero con l'art. 117, quarto comma, Cost., ove applicabile per effetto clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, perché la norma interferisce con la potestà legislativa primaria in materia di organizzazione degli uffici o con quella residuale sulla organizzazione regionale: interferenza che è evidente ove si rammenti che la Regione Friuli-Venezia Giulia ha già istituito un suo Osservatorio sulla cultura, adottando specifiche soluzioni organizzative.

In secondo luogo, la norma viola, per i motivi esposti sopra, i principi costituzionali che regolano i rapporti tra atti statali e fonti regionali, impliciti nella attribuzione alla Regione di potere legislativo (art. 4 dello statuto, art. 117, primo, terzo e quarto comma, Cost.) e nella regola costituzionale sul riparto della potestà regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.).

Ancora, la norma contrasta con il principio di legalità e della riserva di legge di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., stante l'inversione del corretto rapporto tra legge e atti amministrativi, sia pure di carattere politico. Tale vizio ridonda in lesione della autonomia regionale, che è prima di tutto una autonomia legislativa; incide, all'interno della Regione, sui rapporti tra esecutivo e legislativo, per i motivi già esposti sopra; consente una conformazione illegittima di un settore materiale, quello della organizzazione amministrativa e dello spettacolo, riservati alla Regione.

Risulta dunque evidente che, ove lo Stato ritenesse essenziale condizionare la legislazione regionale a determinati criteri organizzativi o operativi, dovrebbe provvedervi con legge, nei limiti entro i quali anche al legislatore è consentito, come precisato da codesta Corte, ad esempio nella sentenza n. 87 del 2018, nella quale essa ha ritenuto illegittima l'imposizione da parte del legislatore statale di un determinato modello organizzativo in relazione alla garanzia del diritto sociale allo studio.

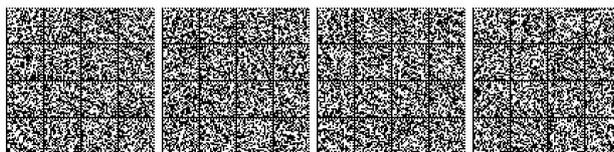
V. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, secondo periodo, lett. c), per violazione dell'art. 4, numeri 1), 1-bis) e 14), e dell'art. 8 dello statuto o se più favorevoli degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza (art. 3, primo comma, Cost.).

La Regione autonoma, infine, impugna l'art. 7, primo comma, secondo periodo, lett. c), della legge, per violazione della sua autonomia organizzativa e della competenza ad allocare le funzioni amministrative ai diversi enti territoriali, nonché in quanto norma irragionevole e sproporzionata.

La disposizione vincola le Regioni a promuovere e sostenere, «attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo».

La ricorrente non può non contestare l'intromissione del legislatore statale nella propria organizzazione e nell'ordinamento della propria azione, operata mediante l'attribuzione di funzioni direttamente ad un proprio ufficio e la previsione secondo cui le funzioni di sostegno allo spettacolo al vivo debbono avvenire «anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni». Entrambe le norme sono, ad avviso della Regione, illegittime, per ragioni che prescindono completamente anche dalla fondatezza dei precedenti motivi di ricorso. La presente censura è dunque autonoma dalle precedenti, ed è diretta contro una disposizione che è eccentrica anche rispetto alla logica delle altre disposizioni oggetto della presente impugnazione.

5.1. È giurisprudenza costante di codesta Corte che quando lo Stato intesta funzioni alla regione deve assegnarle all'ente, e non all'organo, pena la violazione della autonomia organizzativa della Regione, garantita nell'ambito della competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost., e nel caso della Regione Friuli-Venezia Giulia anche art. 4, numero 1, dello statuto).



In questo senso si veda, tra le molte, la sentenza n. 293 del 2012, in cui la Corte segnala di aver «già concluso per l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di «normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione» (sentenza n. 387 del 2007; inoltre, sentenze n. 22 del 2012 e n. 95 del 2008) e nel caso di specie non si ravvisano ragioni che possano consentire al legislatore statale non solo di porre a carico della Regione un obbligo collaborativo di raccolta dati, ma anche di selezionare il soggetto regionale deputato a svolgerlo»; nello stesso senso anche la sentenza n. 387 del 2007.

La legge statale, dunque, deve rispettare le scelte regionali circa l'intestazione delle funzioni ai diversi organi o uffici, con la limitata eccezione — confermativa della regola generale — della attribuzione di funzioni al Consiglio regionale, eventualità, questa, non a caso autorizzata direttamente dalla Costituzione nell'art. 121, primo comma, Cost., a mente del quale «il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi», se per «leggi» si intendono qui (anche) le leggi statali.

Nel presente caso la legge statale assegna le funzioni di promozione dello spettacolo dal vivo all'Osservatorio regionale dello spettacolo, precludendo diverse soluzioni organizzative, quali ad esempio quelle prescelte dalla Regione autonoma nel capo I della legge regionale n. 14 del 2016, che non attribuisce all'Osservatorio della cultura funzioni di amministrazione attiva e prevede altri canali di finanziamento per le sovvenzioni dello spettacolo dal vivo.

La norma si dimostra poi del tutto irragionevole e sproporzionata, anche ai fini dei raccordi e del coordinamento che la legge vuole costruire, considerato che la promozione ed il sostegno sono una funzione finale, interna alla Regione, mentre le norme di cui agli articoli 5 e 6 sono rivolti ad organizzare il coordinamento tra i sistemi regionali e lo Stato.

La lesione di tali principi, radicati nell'art. 3 Cost., ridonda in lesione della autonomia organizzativa della Regione, assoggettata ad un vincolo non giustificato, e in lesione della autonomia legislativa ed amministrativa della Regione in materia di spettacolo.

5.2. Premesso che in Friuli-Venezia Giulia non vi sono Città metropolitane, e nemmeno più le Province (in forza dell'art. 12 della legge costituzionale n. 1 del 2016 e della legge regionale n. 20 del 2016), la norma che prevede come necessaria la partecipazione di province, città metropolitane e comuni all'esercizio delle funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo è ad avviso della ricorrente Regione, anch'essa illegittima, in quanto predetermina una scelta di allocazione delle funzioni che compete invece alla Regione in forza delle competenze legislative *ex art. 4, numeri 1), 1-bis) e 14)* dello statuto, rispettivamente sulla organizzazione regionale, sull'ordinamento degli enti locali e sulle istituzioni culturali e ricreative, e della titolarità delle corrispondenti funzioni amministrative nella materia di cui al numero 14), secondo il principio del parallelismo sancito dall'art. 8 dello statuto.

Le medesime conclusioni, peraltro, si impongono in applicazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., e dell'art. 118, secondo comma, Cost., combinati con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, se si considera che il potere di allocare le funzioni segue la competenza a disciplinare legislativamente la materia. Tale scelta allocativa è stata anche esercitata, attualmente con la legge regionale 11 agosto 2014, n. 16, recante Norme regionali in materia di attività culturali, che attribuisce la promozione dello spettacolo dal vivo alla stessa Regione, salve ovviamente le azioni che i comuni intraprendono nel quadro della propria autonomia.

P.Q.M.

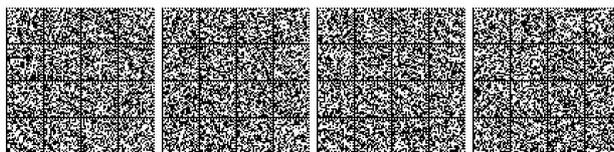
Per le ragioni esposte, la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, 6 e 7 della legge n. 106 del 2022, nelle parti e per i profili indicati nel presente ricorso.

Con il ricorso sarà depositato:

1. delibera della Giunta regionale del 23 settembre 2022, n. 1361.

Padova - Trieste, 3 ottobre 2022

Gli Avvocati: FALCON - CROPPA



N. 131

Ordinanza del 5 giugno 2022 del Tribunale di Roma nel procedimento civile
promosso da C. A. contro R. D. ed E. H.

Procreazione medicalmente assistita (PMA) - Consenso informato - Termine per la revoca - Previsione che la revoca della volontà dei soggetti, relativa all'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, è possibile fino al momento della fecondazione dell'ovulo - Mancata previsione, successivamente alla fecondazione dell'ovulo, di un termine per la revoca del consenso.

– Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), art. 6, comma 3.

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

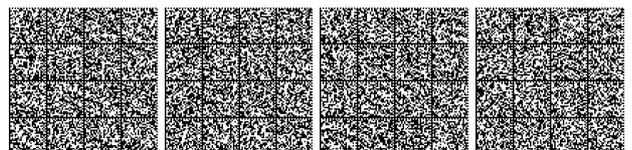
SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE

In persona del giudice designato dott.ssa Lilla De Nuccio ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento n. R.G. 41091/2021 degli affari civili contenziosi, vertente tra C. A. (C.F.), elett.te dom.ta presso lo studio dell'avv.to D'Agostini Tiziana, che la rappresenta e difende giusta procura in atti – ricorrente e R. D. (C.F.) elett.te dom.to presso lo studio dell'avv.to Fabrizio Barberini, che lo rappresenta e difende giusta procura in atti – resistente e E. H. (C.F.: e P.I.:), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elett.te dom.ta presso lo studio dell'avv.to Francesco Di Mauro che la rappresenta e difende giusta procura in atti – resistente.

Oggetto: istituti relativi allo stato della persona ed ai diritti della personalità.

FATTO

1. Con ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.* la ricorrente ha convenuto davanti al Tribunale adito i resistenti chiedendo di «ordinare all'E. H. in persona del l.r.p.t., di concludere il ciclo di trattamento di procreazione medicalmente assistita cui è stata sottoposta la sig.ra A. C. provvedendo al congelamento dell'embrione (Emb. 2.3 in tabella pag. 4 della relazione sul ciclo di trattamento e diagnosi genetica del – all. 6 al presente atto) ed al *transfer* in utero dello stesso, con esecuzione di ogni attività e cura inerente, prodromica, contestuale e conseguente, raccomandata dalle Linee guida 1° luglio 2015, salvo altre sopravvenute, e dalla scienza medica e biologica» nonché «nella denegata ipotesi in cui la E. H. non desse seguito all'ordine così impartito, condannare la stessa E. H. , in persona del legale rappresentante *pro tempore*, a consegnare, previa osservanza delle migliori cautele dettate dalle Linee guida 1° luglio 2015, salvo altre sopravvenute, e dalla scienza medica e biologica, l'embrione alla sig.ra C. presso altra struttura dalla stessa sig.ra C. indicata, autorizzata ad eseguire l'impianto e al fine dell'esecuzione dello stesso». La ricorrente, a sostegno della propria domanda, ha esposto di essersi sposata in data con il resistente sig. R. e dopo, diversi accertamenti e terapie farmacologiche per risolvere i problemi di infertilità, di essersi rivolta, a , alla E. H. S.p.a. per intraprendere il percorso di PMA. La ricorrente ha rilevato che sia lei che il coniuge sig. R. hanno acconsentito, con la sottoscrizione del consenso informato in data , alla crioconservazione dell'embrione al fine di permettere l'esecuzione della biopsia embrionale, in vista dell'impianto. La ricorrente ha, quindi, rappresentato che la procedura per il trasferimento in utero dell'embrione veniva rinviata a causa della scarsa qualità endometriale, di essersi sottoposta nei successivi mesi di e alla terapia farmacologica, alle ulteriori analisi, allo *scratch* endometriale e alla terapia della preparazione a graffio prodromico all'impianto, poi non effettuato per l'allontanamento dalla casa coniugale del sig. R. nel . Ha, poi, esposto che è stata formalizzata in data la separazione consensuale e che solo nel il sig. R. ha chiesto il divorzio. Ha evidenziato di aver chiesto e diffidato l'E. H. di procedere all'impianto dell'embrione crioconservato, stante il proprio desiderio di maternità, ma tale istanza è rimasta senza esito. La ricorrente ha rappresentato che la domanda cautelare avanzata *ante causam* non è stata accolta con l'ordinanza dell'11 novembre 2020 e in sede di reclamo con l'ordinanza del 5 marzo 2021 per assenza del requisito del *periculum in mora*. Ha, quindi, rilevato che il consenso prestato dal resistente sig. R. non è revocabile essendo intervenuta la fecondazione dell'ovulo



e sul punto ha richiamato l'ordinanza del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere dell'11 ottobre 2020, quella in sede di reclamo del 27 gennaio 2021, e altra giurisprudenza, tra cui la sentenza della Cassazione n. 30294/2017, rilevando che l'art. 6, comma 3, è norma di ordine pubblico e che il resistente sig. R. ha revocato il consenso solo in data . La ricorrente ha, quindi, evidenziato che al momento dell'accesso alla tecnica della fecondazione assistita sussistevano le condizioni di cui all'art. 5 della legge n. 40/2004; sul punto, ha rilevato che in base alle linee guida «La donna ha sempre il diritto ad ottenere il trasferimento degli embrioni crioconservati» e, quindi, risulta essere confermato che «la convivenza e il coniugio non siano dalla legge richiesti al momento dell'impianto». La ricorrente ha, poi, osservato che il diritto «di essere madre è un diritto assoluto, fondamentale della persona, garantito dalla Costituzione agli artt. 2, 31, comma 2, e 32» e che il sig. R. intende solo sottrarsi all'obbligo di mantenimento; ha, quindi, richiamato anche l'art. 3 della Costituzione e l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

2. Si è costituito in giudizio il resistente D. R. il quale, dopo aver contestato quanto dedotto da controparte, ha formulato le seguenti conclusioni: «in via preliminare e pregiudiziale si chiede di sottoporre a scrutinio di costituzionalità l'art. 6, comma 3, legge n. 40/2004 per tutte le motivazioni contenute nella presente comparsa di costituzione e risposta; — sempre in via preliminare accertato che le difese svolte dal resistente richiedono un'attività istruttoria non sommaria, fissare, ai sensi dell'art. 702-ter, terzo comma c.p.c., con ordinanza non impugnabile, l'udienza di cui all'art. 183 c.p.c., per le ragioni di cui in narrativa. — in via principale e nel merito rigettare la domanda poiché infondata, inammissibile e comunque non provata per tutte le motivazioni di cui alla presente comparsa di costituzione e risposta». Il resistente, a sostegno della propria domanda, ha evidenziato che l'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004, è in contrasto con i principi che regolano il rapporto tra medico e paziente nella prestazione del consenso informato e che l'acquisizione del consenso si colloca in un momento iniziale del trattamento medico-sanitario. Sul punto, ha rilevato che il citato art. 6, comma 3, viola gli artt. 2, 3, 13, 31, 32 e 33, primo comma, della Costituzione e ha richiamato le ordinanze rese in sede cautelare in ordine alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segnalando che il Tribunale di Firenze aveva sollevato la medesima questione di illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004, dichiara inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 84/2016 per il carattere meramente ipotetico, e non attuale, della sua rilevanza. Il resistente ha, poi, dedotto che la norma in questione viola, inoltre, il diritto all'autodeterminazione e alla bigenitorialità anche in relazione all'art. 8 CEDU.

3. Si è costituita in giudizio, altresì, la resistente E. H. chiedendo al giudice di «dichiarare, eventualmente previa sottoposizione a scrutinio di costituzionalità dell'art. 6, comma 3, legge n. 40/2004, infondate in fatto e in diritto, oltre che non provate, le domande svolte dalla parte ricorrente e per l'effetto rigettarle; nell'ipotesi di accoglimento delle ragioni della ricorrente, ordinare al più all'E. H. di consegnare l'embrione adottando ogni cura e cautela necessaria, ad altra struttura idonea a far luogo al chiesto *transfer* che verrà indicata dalla parte ricorrente».

4. All'udienza del 25 marzo 2022 le parti hanno chiesto termine per note ed è stata fissata l'udienza del 29 aprile 2022. Le parti hanno depositato le note e all'udienza del 29 aprile 2022 hanno ribadito le reciproche posizioni.

IN DIRITTO

1. La ricorrente sig.ra C. ha chiesto di ordinare all'E. H. di concludere il ciclo di trattamento di procreazione medicalmente assistita, provvedendo al decongelamento dell'embrione e al *transfer* in utero. I resistenti E. H. e sig. R. hanno chiesto di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 6, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40. Sul punto, ai fini della questione di legittimità costituzionale occorre verificare se sussistano i requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87.

2. Con riferimento al requisito della rilevanza, si osserva che il suddetto art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004, prevede l'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'ovulo. La norma citata, rubricata «consenso informato», così dispone: «3. La volontà di entrambi i soggetti di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è espressa per iscritto congiuntamente al medico responsabile della struttura, secondo modalità definite con decreto dei Ministri della giustizia e della salute, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Tra la manifestazione della volontà e l'applicazione della tecnica deve intercorrere un termine non inferiore a sette giorni. La volontà può essere revocata da ciascuno dei soggetti indicati dal presente comma fino al momento della fecondazione dell'ovulo».



Nel caso in esame, si è già avverata la condizione della fecondazione dell'ovulo, in quanto la ricorrente ha chiesto alla clinica in data , dopo la separazione consensuale con il resistente sig. R. , di attivarsi per il trasferimento dell'embrione crioconservato circa tre anni prima nel , sulla base del consenso rilasciato ai sensi dell'art. 6, comma 3, legge n. 40/2004 dalla ricorrente e dal resistente sig. R. in costanza di matrimonio. Il resistente sig. R. ha revocato formalmente il consenso in data . Alla luce di quanto precede, si ritiene che il presente giudizio, attinente alla validità ed efficacia della revoca del consenso, non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, legge n. 40/2004.

3. Per quanto attiene al requisito della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, si osserva che, già in sede cautelare, il giudice della cautela ha ritenuto la questione non manifestamente infondata. In particolare, l'ordinanza dell'11 novembre 2020, resa nel procedimento cautelare ai sensi dell'art. 700 c.p.c. iscritto al n. R.G. 38157/2020, si è così espressa: «L'art. 6 della legge n. 40/2004, che prevede il divieto di revoca del consenso dopo la formazione dell'embrione da impiantare, era stato introdotto quando era ancora vigente il sostanziale divieto di congelamento degli embrioni, successivamente dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 151 del 2009. Sicché il divieto di revoca del consenso una volta formatosi l'embrione svolgeva i suoi effetti in una situazione nella quale l'impianto avveniva sostanzialmente nell'immediatezza della formazione dell'embrione, non poteva considerare situazioni in cui l'impianto sarebbe potuto avvenire a distanza di anni in una situazione che poteva essere concretamente radicalmente cambiata, potendo venire meno anche i presupposti e i requisiti previsti dalla stessa legge n. 40/2004 per procedere alla PMA. Il caso esaminato dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 30294/2017 citata dalla ricorrente per sostenere la prevalenza della tutela dell'embrione era molto diverso da quello oggetto del presente giudizio. Si trattava di un impianto avvenuto nell'immediatezza della formazione dell'embrione attraverso la fecondazione eterologa, di una revoca del consenso avvenuta quando si stava materialmente procedendo all'impianto nell'utero della donna, nell'ambito di un giudizio di disconoscimento di paternità in un caso di fecondazione eterologa. Venivano in considerazione, in primo luogo, l'interesse prevalente del minore ad avere due genitori (quindi la tutela di un bambino e non dell'embrione), in quanto trattandosi di fecondazione eterologa era esposto al possibile accoglimento dell'azione di disconoscimento di paternità, e il diritto alla salute della donna, che aveva completato tutti i trattamenti necessari al *transfer* e alla riuscita dell'impianto che stava materialmente avvenendo. Nel caso di specie nel tempo trascorso dalla crioconservazione dell'embrione sono venuti meno i requisiti previsti dalla legge per procedere alla PMA in quanto non si è più in presenza di una coppia convivente, inoltre viene in considerazione il diritto all'autodeterminazione in ordine alla scelta di diventare genitore, tutelato dall'art. 8 CEDU. Infatti, la nozione di «vita privata» include il diritto all'autonomia e allo sviluppo della persona, il diritto di intrecciare e coltivare relazioni con altri e il diritto al rispetto per la decisione di avere o non avere figli (v. tra le altre Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 aprile 2007, *Evans c. Regno Unito* [GC], ric. n. 6339/05, § 71; E. B. c. Francia, cit., § 43, 22; 8 novembre 2011, *V. C. c. Slovacchia*, ric. n. 18968/07)».

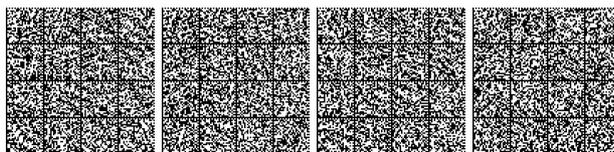
Le suddette argomentazioni sono condivise da questo giudice.

L'art. 1, comma 1, della legge n. 40/2004, dispone: «1. Al fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana è consentito il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, alle condizioni e secondo le modalità previste dalla presente legge, che assicura i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito».

L'impianto normativo della legge n. 40 del 2004 consente l'accesso alla PMA nel rispetto delle modalità contenute nella legge medesima e volte alla salvaguardia di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito, al fine di favorire la soluzione di problemi riproduttivi derivanti da infertilità sempre che non vi siano altri rimedi terapeutici efficaci e prevede una serie di limitazioni di ordine soggettivo per garantire che il nucleo familiare riproduca il modello della famiglia caratterizzata dalla presenza di una madre e di un padre stabilendo all'art. 5, che possano accedere alla PMA esclusivamente le coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi.

In tal contesto, va interpretata la disposizione di cui all'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004, che è stato già oggetto di esame da parte della Corte costituzionale, che con le sentenze n. 151/2009 e n. 84/2016 ha, però, dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità per difetto del requisito della rilevanza.

La norma in esame non è stata, quindi, oggetto d'intervento né del legislatore né di pronunce nel merito della Corte costituzionale, nonostante il radicale cambiamento dell'originaria impostazione della legge n. 40/2004 in tema di ricorso alle tecniche di fecondazione assistita.



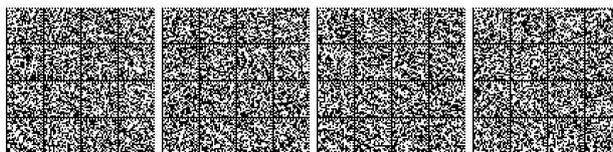
Sul punto, è sufficiente richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 151/2009, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, limitatamente alle parole «ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre» e dell'art. 14, comma 3, della legge n. 40 del 2004 nella parte in cui non prevedeva che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, come stabiliva tale norma, debba essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna, e la sentenza n. 96/2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40/2004, nella parte in cui non consentivano il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge 22 maggio 1978, n. 194, accertate da apposite strutture pubbliche.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene che la formulazione dell'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004 possa essere in contrasto con specifiche disposizioni costituzionali, in quanto non tutela il diritto di scelta dei soggetti alla paternità e/o maternità, ovvero all'assunzione del ruolo genitoriale, quale conseguenza del ricorso alla tecnica di procreazione assistita, in particolar modo nell'ipotesi in esame in cui venga chiesto il trasferimento dell'impianto a distanza di tempo rispetto al consenso prestato da entrambi i soggetti, peraltro in una situazione giuridica diversa, trattandosi, nel caso di specie, di persone che hanno manifestato il consenso alla procreazione assistita in costanza di matrimonio e che si sono separate consensualmente nel e non permette loro di revocare il consenso dopo la fecondazione dell'ovulo.

Per completezza poi non può non osservarsi come sulla base di quanto rappresentato dalla ricorrente la stessa avrebbe completato il trattamento alla fine del (non essendosi più sottoposta ai relativi trattamenti PMA: graffio – *strach*) decidendo di riattivare la procedura solo nel , rendendo in tal modo palese che la non revocabilità del consenso ha un ambito di operatività limitato all'uomo.

4. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004 appare in contrasto con gli artt. 2, 3, 13, comma 1, e 117, comma 1 della Costituzione con riferimento all'art. 8 della Convenzione europea 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, quanto meno nella parte in cui non prevede, successivamente alla fecondazione dell'ovulo, un termine per la revoca del consenso. Al riguardo, si osserva che l'art. 2 tutela i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità — di cui il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU è un precipitato e l'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004 incide sul diritto all'autodeterminazione in ordine alla scelta di diventare genitore. Con riferimento all'art. 3 e all'art. 13, comma 1 della Costituzione, la scelta del legislatore di rendere irrevocabile il consenso dopo la fecondazione dell'ovulo sembrerebbe essere irragionevole, in quanto la donna potrebbe chiedere il trasferimento dell'embrione anche a distanza di anni dalla fecondazione dell'ovulo, nonostante il successivo dissenso dell'uomo, che sarebbe così costretto a diventare genitore contro la sua volontà. Assume, altresì, rilievo, la violazione del principio di eguaglianza, in quanto l'irrevocabilità del consenso di cui l'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004, determina il sacrificio della libertà individuale di una sola delle parti, l'uomo, che non potrebbe mai revocare il consenso dopo la fecondazione dell'ovulo anche in caso di trasferimento in utero a distanza di molti anni, con conseguenti ricadute sia sulla genitorialità sia sul versante dei diritti successori. Potrebbe, infatti, verificarsi anche il caso di un trasferimento dell'embrione non solo dopo molti anni ma anche dopo il decesso, nonostante la manifestazione della volontà di revoca espressa in vita dopo la fecondazione dell'ovulo. Ciò contrasta con il principio di autodeterminazione e di libertà personale, particolarmente sensibile nell'ambito del settore della famiglia. Inoltre, la Corte costituzionale — pur riconoscendo l'esistenza di una «dignità dell'embrione» da tutelare — non ha configurato in capo all'embrione di diritto a nascere, ovvero un diritto che preesisterebbe alla venuta ad esistenza del soggetto che ne sarebbe titolare. Sul punto, si rileva, invece, l'assoluta libertà della donna, che pur avendo dato il consenso irrevocabile al trattamento di procreazione assistita, può rifiutare di essere sottoposta al trattamento terapeutico, che non può esserle imposto in quanto potrebbe andare ad incidere sulla sua integrità psicofisica. Occorre, poi, rilevare che la legge n. 40/2004 prevede che il ricorso alle tecniche di procreazione assistita è permesso solo a coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi e che, quindi, nell'ipotesi in cui venga meno il progetto di coppia prima del trasferimento dell'impianto dovrebbe ritenersi possibile la revoca del consenso.

5. L'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004 appare, inoltre, essere in contrasto con l'art. 32 della Costituzione, in particolare con l'art. 32, comma 2, in quanto, non permettendo di revocare il consenso dopo la fecondazione dell'ovulo, obbliga all'effettuazione del trattamento sanitario. L'accesso alla tecnica di procreazione assistita, che costituisce un trattamento medico richiede il consenso, ai sensi dell'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004, che — presupposto legittimante dell'intervento medico, deve essere presente prima e durante tutto il trattamento.



Al riguardo la Cassazione ha chiarito che «Il consenso informato attiene al diritto fondamentale della persona all'espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico (cfr. Corte costituzionale, 23 dicembre 2008, n. 438), e quindi alla libera e consapevole autodeterminazione del paziente (v. Cassazione, 6 giugno 2014, n. 12830), atteso che nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge (anche quest'ultima non potendo peraltro in ogni caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana: art. 32, comma 2 della Costituzione)». Ha, altresì, rappresentato che «Il consenso libero e informato, che è volto a garantire la libertà di autodeterminazione terapeutica dell'individuo (v. Corte costituzionale, 23 dicembre 2008, n. 438, e, da ultimo, Cassazione, Sez. un., 11 novembre 2019, n. 28985, ove si pone in rilievo che l'obbligo informativo è ora legislativamente previsto agli artt. 1, commi 3-6, 3, commi 1-5, e 5, legge n. 219 del 2019, recante «Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento»», e costituisce un mezzo per il perseguimento dei suoi migliori interessi consentendogli di scegliere tra le diverse possibilità di trattamento medico (cfr., da ultimo, Cassazione, 19 luglio 2018, n. 19199; Cassazione, 28 giugno 2018, n. 17022) o anche di rifiutare (in tutte le fasi della vita, anche in quella terminale) la terapia e di decidere consapevolmente di interromperla (v. Cassazione, 16 ottobre 2007, n. 21748), salvo che ricorra uno stato di necessità... » (Cass. civ. sentenza n. 18283/2021).

Nell'ambito della procreazione medicalmente assistita il trattamento medico si articola in una serie di fasi autonome finalizzate alla procreazione, ma la previsione dell'irrevocabilità del consenso al momento della fecondazione dell'ovulo non permette di dare rilievo a fattori sopravvenuti, idonei a incidere sull'integrità psicofisica delle parti, e in particolare dell'uomo, in quanto non tiene in considerazione che il consenso potrebbe essere stato prestato anni prima rispetto alla fase del trasferimento in utero dell'embrione, come nel caso di specie.

6. La chiarezza dell'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004 non permette di addivenire, ad avviso di questo giudice, a una interpretazione costituzionalmente orientata. Sul punto, si rileva, infatti, che in un caso analogo in sede cautelare il Tribunale di Napoli sia in composizione monocratica che collegiale ha ordinato di procedere all'inserimento in utero degli embrioni crioconservati (ordinanza del 25 novembre 2020 e ordinanza del 27 gennaio 2021, richiamando l'ordinanza n. 30294/2017, intervenuta, però, sulla fecondazione eterologa, ove si osserva che «consentire la revoca del consenso, anche in un momento successivo alla fecondazione dell'ovulo, non apparirebbe compatibile con la tutela costituzionale degli embrioni, più volte affermata dalla Consulta». Al riguardo, la suddetta posizione giurisprudenziale, unitamente alla chiarezza del disposto normativo, non permette una lettura costituzionalmente orientata idonea a superare le argomentazioni prospettate a supporto della questione di legittimità costituzionale.

L'eventuale accoglimento della questione di legittimità non comporterebbe un vuoto normativo, in quanto opererebbero le norme in materia di revocabilità del consenso.

P.Q.M.

Il Tribunale ordinario di Roma, Sezione XVIII diritti della persona e immigrazione civile, in composizione monocratica, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge n. 40/2004 per contrasto con gli artt. 2, 3, 13, comma 1, 32 e dell'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) quanto meno nella parte in cui non prevede, successivamente alla fecondazione dell'ovulo, un termine per la revoca del consenso.

Sospende il presente giudizio.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Dispone l'immediata trasmissione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

Dispone che in caso di diffusione siano oscurate le generalità delle parti.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 29 aprile 2022.

Il giudice: DE NUCCIO



N. 132

*Ordinanza del 27 giugno 2022 del Giudice di Pace di La Spezia nel
procedimento civile promosso da L. d.M. contro Prefettura di La Spezia*

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Estinzione del reato a seguito di esito positivo della messa alla prova - Sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida - Mancata previsione che il prefetto disponga la riduzione alla metà del periodo di sospensione della patente di guida.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 224, comma 3.

IL GIUDICE DI PACE DELLA SPEZIA

Nella causa rubricata al n. 764/2022 R.G. promossa da L.d.M. contro la Prefettura della Spezia avente ad oggetto opposizione avverso il provvedimento del Prefetto di in tema di sospensione della patente di guida e di ogni altra patente in seguito a violazione dell'art. 186 comma 2 lettera *b)* – 2 bis e art. 186 comma 1 lett. *a)* Codice della Strada D.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 e s.m.i.;

letti gli atti del procedimento;

verificata la ritualità delle notifiche;

preso atto della regolare costituzione e sentite le parti all'udienza tenutasi il 23 giugno 2022;

a scioglimento della riserva formulata nel corso di tale udienza, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale.

IN FATTO

Al L.d.M. veniva contestata dai C.C. Norm. , a seguito di sinistro stradale, la violazione degli articoli 186 comma 2 lettera *b)* – 2 bis e 186 comma 1 lett. *a)* Codice della Strada. In via cautelare il Prefetto della Spezia emetteva ordinanza di sospensione della patente di guida per .

Il G.i.p. del Tribunale della Spezia, a seguito di opposizione a decreto penale, accoglieva l'istanza di sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 168-*bis* del codice penale e, visto il positivo svolgimento della messa alla prova presso cooperativa di ragazzi disabili autistici, in data 26.01.2022 emetteva sentenza n. 24/22 di non luogo a procedere per l'estinzione del reato divenuta esecutiva l'11.03.2022 disponendo la trasmissione degli atti al Prefetto di per quanto di competenza, ai sensi dell'art. 224 del Codice della Strada.

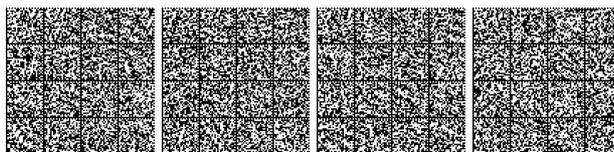
A seguito della trasmissione degli atti da parte del Tribunale, il Prefetto in data emetteva ordinanza di sospensione della patente di guida per ulteriori giorni. dalla data di notifica avvenuta in pari data. , dopo aver detratto i sei mesi già scontati in fase cautelare dal minimo edittale fissato in un anno ai sensi dell'art. 186 comma 2 lettera *b)* e comma 2 bis e in sei mesi ai sensi dell'aumento di cui all'art. 186bis comma 1 lett. *a)* del Codice della Strada.

L.d.M. proponeva opposizione all'ordinanza del Prefetto con unico motivo, assumendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 224 comma 3 del. Codice della Strada in rapporto alla disciplina approntata dall'art.186 co. 9-*bis*, per contrasto con gli artt. 3 e.27 co.3 Costituzione, nonché l'art.117 comma 1 Cost. in relazione agli artt. 8-11-29 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, art. 47-49 co.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il tutto anche in relazione alla limitazione di diritti fondamentali come gli artt. 4-16-34 Cost., contestualmente chiedendo la sospensiva del provvedimento impugnato.

Produceva a sostegno ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale del Giudice di Pace di Forlì in caso analogo, n.146 ordinanza (Atto di promovimento) 13 maggio 2021 in (GU la Serie Speciale - Corte Costituzionale del 6-10-2021).

La Prefettura della Spezia si costituiva ritualmente in giudizio nei termini depositando propria memoria.

All'udienza del 23 giugno 2022 il Giudice di Pace si riservava.



Questo Giudicante è ben a conoscenza della questione di costituzionalità sollevata da altro Giudice e, per quanto consta, non ancora decisa e, tuttavia, pur condividendo le motivazioni richiamate dalla citata ordinanza di remissione, in ossequio al principio di corretta e compiuta motivazione, *melius in re perpensa* ritiene non solo di dover far proprie le predette ma di dover approfondire i profili violativi di norme costituzionali e UE dedotte dal ricorrente.

IN DIRITTO

Il caso concreto sottoposto all'attenzione del Giudicante pone, infatti, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 224 comma 3 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e s.m.i. (Nuovo Codice della Strada) non solo per contrasto con l'art. 3 Cost. ma anche con gli artt. 27 co. 3 Costituzione, nonché l'art. 117 comma 1 Cost. in relazione agli artt. 8-11-29 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, artt. 47-49 co.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il tutto anche in relazione alla limitazione di diritti fondamentali come gli artt. 4-16-34 Cost.

Si pone effettivamente una questione di disparità di trattamento tra l'imputato per il reato di guida in stato di ebbrezza che abbia ottenuto la sospensione del processo con messa alla prova (ai sensi dell'art. 168-bis codice penale, secondo la procedura di cui all'art. 464-bis codice di procedura penale) e l'imputato del medesimo reato che, dopo la condanna, sia stato ammesso al lavoro di pubblica utilità (ai sensi dell'art. 186 comma 9-bis Codice della Strada).

In entrambi i casi il giudice, valutato l'esito positivo della prova e del lavoro di pubblica utilità, dichiara l'estinzione del reato, ma soltanto in caso di esito positivo del lavoro di pubblica utilità l'art. 186 comma 9-bis del Codice della Strada prevede la riduzione alla metà della sospensione della patente di guida (e la revoca della confisca del veicolo), mentre alcun corrispondente beneficio è previsto per l'imputato che abbia svolto positivamente la messa alla prova.

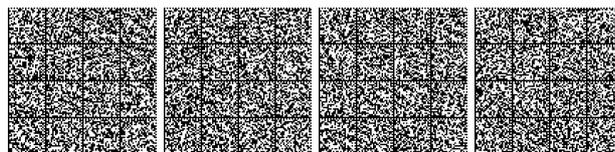
In altre parole, l'esito positivo della messa alla prova non produce alcun effetto premiale nei confronti della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida.

È pur vero che il legislatore è libero di scegliere un differente regime sanzionatorio per le due fattispecie, ma detto regime deve comunque essere sottoposto e soggiacere ad una vaglia di coerenza complessiva del sistema processuale e sanzionatorio collegato alle violazioni stradali. Nello specifico va tenuto conto dell'equo temperamento e bilanciamento dei contrapposti interessi tra tutela della sicurezza e stradale e salute dei cittadini che la utilizzano e tutela dei principi di proporzionalità delle pene/sanzioni e della loro funzione non solo punitiva ma anche special-preventiva e rieducativa, a maggior ragione laddove e allorquando lo stesso legislatore abbia previsto strumenti processuali di c.d. *diversion* penale che addirittura estinguono ogni effetto penale come nel caso della messa alla prova appunto.

Su quest'ultimo punto pare opportuno richiamare, seppur per stralci, i lavori preparatori alla approvazione della legge n. 67/2014 introduttiva della messa alla prova in quanto illuminanti proprio sul tema del bilanciamento di costituzionalità tra disvalore del fatto reato contestato e finalità rieducativa dello strumento processuale.

Si legge nell'intervento della deputata Morani(1): “Signor Presidente, onorevoli colleghi, approda oggi in Aula, dopo un lungo e approfondito lavoro in Commissione giustizia, il provvedimento sulle pene detentive non carcerarie, sulle disposizioni in materia di messa alla prova e di sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili. In questi mesi, attraverso le audizioni, abbiamo avuto modo di ascoltare autorevoli commenti e consigli da parte di rinomati giuristi, docenti universitari, avvocati, magistrati e professionisti che hanno reso questo provvedimento equilibrato e rispondente ai problemi di cui il sistema giudiziario e carcerario italiano soffrono da tempo [...] L'estensione dell'istituto della messa alla prova — per ora previsto solo nel processo minorile — agli adulti permetterà la sospensione del processo per reati di media e piccola gravità, a fronte di un periodo di lavoro gratuito socialmente utile teso a riparare sì la società, ma soprattutto la vittima che ha subito l'offesa. L'istituto offre agli imputati per reati di minore allarme sociale un percorso di reinserimento alternativo, e al contempo, insieme alla sospensione del processo per gli imputati irreperibili anch'essa contenuta nella presente delega, svolge un'importante funzione deflattiva dei procedimenti penali. Infatti, in caso di esito positivo della messa alla prova, il reato si estingue con sentenza pronunciata dal giudice. La sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di due volte né più di una volta se si tratta di reato della stessa indole. Inoltre, si prevede che non possa essere concessa a una serie di categorie di soggetti pericolosi: i delinquenti e i contravventori abituali o per professione, delinquenti per tendenza e gli stessi soggetti per cui non sono applicabili nuove pene detentive domiciliari. [...] Pertanto, anche volendosi porre in un'ottica di esclusiva funzione retributiva della pena che comunque non ci appartiene, e della sua certezza, con la «messa alla prova» l'imputato mette in atto un percorso con il lavoro di pubblica utilità, visibile, e di riparazione nei confronti sia

(1) <https://www.camera.iti/leg17/410?idSeduta=0039&tipo=stenografico#sed0039.stenografico.tit00060.sub00010>



della vittima del reato che della società tutta. [...] essendo oltremodo convinti che la pena debba essere finalizzata alla rieducazione del reo, Inoltre, la funzione e la ragion d'essere della pena vanno desunte anche da un'esigenza pratica: l'esigenza della prevenzione.”

Forse ancor prima del principio di non discriminatorietà invocato con la citata ordinanza del Giudice di Pace di Forlì, le doglianze del ricorrente appaiono condivisibili e trovano addentellato costituzionale nella violazione dei principi di proporzionalità e rieducazione della pena (qui solo sanzione, estinguendosi il reato), secondo una lettura costituzionalmente orientata del sistema stesso processual-sanzionatorio che ha previsto proprio per reati di minore allarme sociale l'ipotesi deflattiva della messa alla prova.

Nella fattispecie in esame si ravvisa la rilevanza di un controllo di costituzionalità sul rapporto fra disvalore della condotta ed entità della sanzione - solo amministrativa (afflittiva/punitiva) a fronte dell'estinzione del reato - rispetto al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. ma, forse, ancor prima al principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27 co. 3 Cost., in rapporto alla evidente disparità con le riduzioni sanzionatorie (pari alla metà) previste per la fattispecie di lavoro di pubblica utilità.

Anche sotto il profilo della normativa UE, richiamata dal ricorrente, si rileva in effetti che la Corte di Strasburgo ha esteso attraverso i cosiddetti criteri Engel alle sanzioni amministrative che presentino un carattere punitivo o quanto meno afflittivo l'intero insieme delle garanzie che le Carte dei diritti ed *in primis* la CEDU stabiliscono per la materia penale.

Il provvedimento amministrativo impugnato stabilisce di fatto una reale compressione di diritti fondamentali di libertà di movimento, ma non solo, andando a ledere o comunque creando un vulnus sproporzionato al diritto al lavoro e allo studio.

Il controllo costituzionale qui richiesto riguarda un ambito di rilevanza generale, anche solo sotto il profilo statistico se non addirittura come fenomeno sociale, in cui si esige una rigorosa ponderazione sulla proporzionalità della “pena/sanzione” rispetto al disvalore del fatto illecito commesso e all'esito processuale voluto espressamente dal legislatore (esito positivo del percorso di messa alla prova) in modo tale che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa e sicurezza sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali e del principio di recupero e riabilitativo cui, peraltro, la messa a prova è diretta cercando di tenere il reo fuori dai circuiti penali in senso stretto.

Pare rilevante e non manifestamente infondata, dunque, la questione circa la proporzione tra qualità e quantità della sanzione da una parte e offesa dall'altra e le condotte riparatorie (risarcimento del danno, colloquio e programma con i SS ed esecuzione dei lavori).

Oltre a queste considerazioni non può non evidenziarsi altresì la chiara disparità di trattamento guardando alla antropologica affinità fra i due istituti della messa alla prova e del lavoro di pubblica utilità.

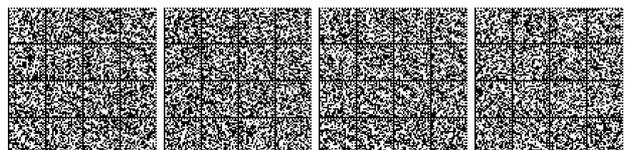
In entrambi i casi è prevista la prestazione di attività lavorativa non remunerata in favore della collettività ed anzi la messa alla prova presenta indubbiamente caratteristiche più rigorose per non dire «afflittive», prevedendo il risarcimento del danno cagionato e l'affidamento al servizio sociale per lo svolgimento di apposito programma.

Appare pertanto irragionevole, nell'ottica complessiva del sistema sanzionatorio del Codice della Strada e delle scelte processuali di *diversion*, che nonostante lo svolgimento in entrambi i casi del lavoro di pubblica utilità, l'imputato che abbia concluso positivamente la messa alla prova non possa usufruire della stessa premialità prevista dall'art. 186 comma 9-bis, ottenendo dal Prefetto il dimezzamento del periodo di sospensione della patente di guida.

Motivando la valutazione circa la sussistenza dei presupposti per ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione, si deve altresì tenere conto della evidente disparità allorché, per espressa scelta deflattiva e riabilitativa del legislatore, nel caso di messa alla prova viene a mancare del tutto l'accertamento stesso della responsabilità penale, mentre nel lavoro di pubblica utilità si tratta di conversione della pena inflitta dal giudice.

Pare, dunque, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 224 comma 3 del Codice della Strada, non solo per come sollevata dal giudice di Pace di Forti per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ma anche per contrasto con gli artt. 27 co. 3 Costituzione, nonché l'art. 117 comma 1 Cost. in relazione agli artt. 8-11-29 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, artt. 47-49 co. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il tutto anche in relazione alla limitazione di diritti fondamentali come gli artt. 4-16-34 Cost e per contrasto con il principio di ragionevolezza, nella parte in cui non prevede che, in caso di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza a seguito di esito positivo della messa alla prova, che il Prefetto non possa procedere al dimezzamento della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, ove sussistano le condizioni di legge per la sua applicazione.

Detto contrasto appare ancora più evidente in ordine alla grave afflittività della sanzione/pena allorché la sospensione si ritenesse applicabile indiscriminatamente ad “ogni patente”, impedendo in astratto secondo una inammissibile interpretazione analogica estensiva ogni altra tipologia di utilizzo di mezzi anche non stradali, limitando in modo sproporzionato i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo a fronte di un fatto giudicato dallo stesso legislatore di minore gravità e allarme sociale.



La questione posta presenta, pertanto, evidente rilevanza nel presente giudizio di impugnazione dell'ordinanza prefettizia, che non può essere definito senza preliminarmente risolvere la questione della conformità alla Costituzione dell'art. 224 comma 3 del Codice della Strada, in rapporto alla disciplina approntata dall'art. 186 comma 9-bis del medesimo Codice, per un caso sostanzialmente identico.

Sussistono, altresì, le ragioni per accogliere la richiesta dell'immediata sospensione del provvedimento prefettizio per la ragioni e le documentazioni indicate in ricorso e in forza dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

Visto l'art.23 della legge 11 marzo 1953 n. 87,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 224 comma 3 del Codice della Strada per contrasto con gli artt. 3 e 27 co.3 Costituzione, nonché con l'art. 117 comma 1 Cost. in relazione agli artt.8-11-29 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, artt.47-49 co.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il tutto anche in relazione alla limitazione di diritti fondamentali come gli artt.4-16-34 Cost., oltre che per il contrasto con il principio di ragionevolezza (in relazione all'art. 186, comma 9-bis del codice della strada), nella parte in cui non prevede che allorquando si proceda per il reato di guida in stato di ebbrezza, in caso di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, il Prefetto riduca alla metà il periodo di sospensione della patente di guida a fronte del positivo svolgimento dei lavori di pubblica utilità, così come previsto dall'art. 186 comma 9-bis del Codice della Strada, anziché applicare la sanzione amministrativa accessoria per l'intero;

Concede l'immediata sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento prefettizio impugnato, disponendo per l'effetto la restituzione della patente di guida al ricorrente, sino alla decisione della Corte Costituzionale mandando alla Cancelleria;

Sospende, per l'effetto, il processo in corso sino alla decisione della Corte Costituzionale;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata ed ogni adempimento di legge ivi compresa la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Si comunichi alle parti.

La Spezia, 24 giugno 2022

Il Giudice di pace: CAMPI

22C00221

N. 133

Ordinanza del 30 maggio 2022 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso dal Ministero della salute contro S. N. e F.A. nella qualità di genitori del minore F. A.

Salute (Tutela della) - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Spettanza anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antimeningococcica - Mancata previsione.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), art. 1, comma 1.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:
dott. Rossana Mancino - Presidente;
dott.ssa Daniela Calafiore - consigliere;



dott. Luigi Cavallaro - consigliere;
dott. Alessandro Gnani - consigliere;
dott. Luca Solaini - rel. consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria, sul ricorso 5180-2016 proposto da: Ministero della salute, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, alla Via Dei Portoghesi, 12; ricorrente;

Contro S. N. , F. A. , nella loro qualità di genitori del loro figlio minore F. A. domiciliati in Roma, Piazza Cavour, presso Cancelleria della Corte suprema di cassazione, rappresentati e difesa dall'avvocato Domenico Oddino; controricorrenti;

Avverso la sentenza n. 322/2015 della Corte d'appello di Brescia, depositata l'11 novembre 2015 R.G.N. 388/2014; udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 22 aprile 2022 dal consigliere dott. Luca Solaini.

Rilevato che

1. Con sentenza 11 novembre 2015 n. 322, la Corte d'appello di Brescia respingeva l'appello del Ministero della salute e confermava la sentenza del Tribunale di Cremona che, in accoglimento della domanda proposta da S. N. e F. A., quali genitori esercenti la potestà genitoriale sul figlio minore F. A., accertava il diritto di quest'ultimo al pagamento dell'indennizzo di cui all'art. 1, commi 1 e 2 della legge n. 210/1992, per la menomazione all'integrità psico-fisica conseguita alla vaccinazione antimeningococcica alla quale il minore era stato sottoposto, in data ..., vaccinazione raccomandata e rientrante nel Piano nazionale dei vaccini.

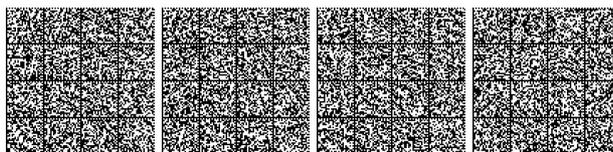
In particolare, la Corte d'appello, premesso che la vaccinazione, rispondente ad un interesse della collettività, legittima l'obbligo imposto al singolo per un determinato trattamento sanitario ancorché comportante un rischio specifico, ma non postula il sacrificio della salute del singolo individuo per la tutela della salute degli altri, ha rimarcato che il corretto bilanciamento fra la dimensione collettiva del valore della salute e la dimensione individuale implica il riconoscimento, all'avverarsi del rischio specifico, di una protezione ulteriore a favore del soggetto passivo del trattamento.

Ad avviso della Corte territoriale, la provvidenza indennitaria si giustifica quante volte il singolo abbia esposto a rischio la propria salute per la tutela di un interesse collettivo e ciò vale non solo per la vaccinazione obbligatoria per legge ma anche per quella raccomandata, dalle Autorità, perché rientrante in un piano di profilassi collettiva, con conseguente traslazione in capo alla collettività (favorita dalla scelta vaccinale) degli effetti dannosi eventualmente conseguenti.

Sperimentando, pertanto, un'interpretazione costituzionalmente conforme, la Corte del merito ha ritenuto la vaccinazione antimeningococcica, oggetto di causa, rientrare senz'altro negli esposti principi.

Quanto al nesso di causalità tra il vaccino somministrato (Menjugate) e la patologia sofferta dal minore — condizione di sofferenza acuta cerebrale, disturbo disintegrativo della fanciullezza con modalità subacute, dopo la vaccinazione, di alterazioni comportamentali e delle funzioni cognitive in minore (sano alla nascita), all'età di 21 mesi con età di sviluppo di 10 mesi e, nel prosieguo, all'età di 8 anni con età di sviluppo pari a 3 anni — la Corte distrettuale ha accertato il nesso di causalità facendo proprie le conclusioni rassegnate dall'ausiliare officiato in sede di gravame che, con dovizia di riscontri clinici e dati anamnestici, aveva escluso che i sintomi manifestati dal minore corrispondessero a quelli tipici dell'evoluzione clinica dell'autismo primario (vale a dire dell'autismo senza cause acquisite identificabili) e, pur dando atto dell'insufficienza delle conoscenze, in materia, di cause e meccanismi patogenetici del disturbo autistico e sostanziale mancanza, in letteratura, di dati relativi ad esiti di reazioni avverse alla vaccinazione in esame, ha dato atto della prevalenza e chiarezza, nel minore, di alterazioni causalmente collegate alla vaccinazione antimeningococcica somministratagli, in termini di elevata e qualificata probabilità, alla stregua della letteratura scientifica, dei numerosi esami e accertamenti ai quali il bambino è stato sottoposto e, non ultimi, i dati anamnestici corroborati da documentazione, ricavabile da foto e filmati, significativa del comportamento del minore in epoca non sospetta e successivamente all'inoculo del vaccino.

2. Avverso la sentenza della Corte d'appello ricorre per cassazione il Ministero della salute, con ricorso affidato a tre motivi; resistono, con controricorso ulteriormente illustrato con memoria, S. N. e F. A., quali genitori esercenti la potestà genitoriale sul minore F. A.



Considerato che

3. Con il primo motivo di ricorso, il Ministero della salute deduce la violazione dell'art. 2043 del codice civile, degli articoli 112, 115 e 116 del codice di procedura civile per avere la Corte d'appello erroneamente ritenuto sussistente il nesso causale tra la patologia (autismo) riscontrata su F. A. e la vaccinazione antimeningite somministrata allo stesso, senza esaminare le controdeduzioni medico-legali del Ministero.

Con il secondo motivo di ricorso, il Ministero della salute prospetta la violazione delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 1, legge n. 210/1992, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 del codice di procedura civile, per avere la Corte d'appello riconosciuto la tutela indennitaria in riferimento alla somministrazione di una vaccinazione non obbligatoria ancorché raccomandata, basandosi sulla decisione della Corte costituzionale n. 107/2012 che aveva previsto l'indennizzo per le sole vaccinazioni non obbligatorie, quali il morbillo, la parotite e la rosolia.

Con il terzo motivo (erroneamente rubricato come secondo), il Ministero ricorrente si duole nuovamente di violazione dell'art. 2043 del codice civile, degli articoli 112, 115 e 116 del codice di procedura civile. e deduce violazione degli articoli 40 e 41 codice penale, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 del codice di procedura civile, per avere la Corte distrettuale erroneamente valutato le conclusioni dell'ausiliare officiato in sede di gravame e trascurato le controdeduzioni medico-legali del Ministero, con violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato in relazione alla ritenuta esistenza del nesso causale tra i danni lamentati e la vaccinazione. In particolare, ad avviso del Ministero, la Corte d'appello non avrebbe compiuto alcun approfondimento e apprezzamento in ordine alle valutazioni tecniche trasfuse nelle osservazioni del consulente di parte del Ministero.

4. S. N. e F. A., nella qualità dianzi indicata, hanno chiesto sollevarsi, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, legge n. 210 del 1992, nella parte in cui esclude dall'indennizzo per menomazioni permanenti dell'integrità fisica coloro che si siano sottoposti a vaccinazione antimeningococcica, vaccinazione non obbligatoria ma raccomandata dal Ministero della salute.

5. In via preliminare vanno, in sintesi, richiamate le disposizioni vigenti in materia di indennizzo a carico dello Stato per danni conseguenti a profilassi vaccinale.

Va premesso che la legge n. 210 del 1992 ha introdotto una tutela in termini di sicurezza sociale, con scopo solidaristico, in favore dei soggetti danneggiati irrimediabilmente a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati ovvero a seguito dell'esercizio di attività di cura promosse o gestite dallo Stato, in quanto considerate necessarie per la tutela della salute pubblica.

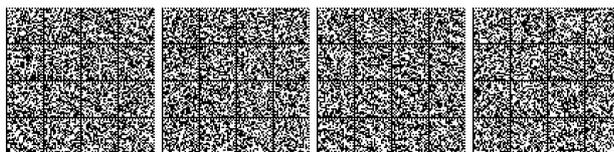
Tale sistema di sicurezza sociale è stato introdotto, in ossequio agli articoli 2 e 32 della Costituzione, a seguito della sentenza n. 307 del 1990 della Corte costituzionale, a prescindere dalla ricorrenza, in concreto, dei presupposti della responsabilità civile.

Nella citata sentenza n. 307 si è evidenziata la compatibilità di un sistema impositivo di trattamenti sanitari con l'art. 32 Cost., laddove siffatti trattamenti siano volti non solo a migliorare e/o conservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato ma anche a preservare quello della collettività; la Consulta ha, altresì, puntualizzato che un trattamento sanitario può essere reso obbligatorio solo a condizione che lo stesso non vada ad incidere negativamente sullo stato di salute del destinatario diretto o che, comunque, nel caso di eventuale danno, sia prevista una protezione ulteriore ovvero un equo ristoro a carico della collettività e, per essa, dello Stato che quel trattamento ha imposto.

Ciò in ragione di un necessario bilanciamento tra il valore individuale della salute e lo spirito di solidarietà reciproca, tra l'individuo e la collettività, che impronta lo stesso trattamento obbligatorio.

In difetto di protezione, attraverso una prestazione indennitaria, il soggetto danneggiato dal trattamento vaccinale sarebbe costretto a sopportare, da solo, tutte le conseguenze negative di un trattamento sanitario effettuato, al contempo, nell'interesse dell'individuo e dell'intera società.

L'art. 1 della legge in esame che, al comma 1, prevede il diritto all'indennizzo, alle condizioni e nelle forme stabilite dalla legge stessa, in favore di chiunque abbia riportato lesioni o infermità da cui sia derivata una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana è stato oggetto di plurimi interventi della Corte costituzionale e, per la disamina del ricorso all'esame, giova ricordare le pronunce in tema di danni seguiti alla somministrazione di vaccini non obbligatori ma oggetto di una politica incentivante.



La sentenza n. 27 del 1998 ha limitato la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, in commento, alla mancata previsione del diritto all'indennizzo in favore di coloro che si fossero sottoposti a vaccinazione antipolio quando la stessa non era ancora obbligatoria, ma, di fatto, raccomandata dalla Pubblica Autorità.

La Corte ha rilevato che «non vi è ragione di differenziare il caso in cui il trattamento sanitario sia imposto per legge da quello in cui esso sia, in base ad una legge, promosso dalla pubblica autorità in vista della sua diffusione capillare nella società; il caso in cui si annulla la libera determinazione individuale attraverso la comminazione di una sanzione, da quello in cui si fa appello alla collaborazione dei singoli a un programma di politica sanitaria. Una differenziazione che negasse il diritto all'indennizzo in questo secondo caso, si risolverebbe in una patente irrazionalità della legge. Essa riserverebbe, infatti, a coloro che sono stati indotti a tenere un comportamento di utilità generale, per ragioni di solidarietà sociale, un trattamento peggiore rispetto a quello che vale a favore di quanti hanno agito in forza della minaccia di una sanzione» (Corte cost. n. 27 del 1998 cit.).

Confermando l'orientamento già espresso con la citata sentenza n. 27 — in tema di vaccino antipoliomielite — la Corte costituzionale ha, in seguito, nuovamente dichiarato incostituzionale il primo comma dell'art. 1 «nella parte in cui» non prevede il diritto all'indennizzo in favore di coloro che si sono sottoposti a vaccinazione antiepatite B prima che la stessa divenisse obbligatoria; anche in questo caso, il riconoscimento dell'indennizzabilità delle menomazioni permanenti è stato giustificato dalla circostanza che la vaccinazione fosse comunque raccomandata (*cf.* circolare Min. sanità, 11 gennaio 1983, n. 2) e che non vi fosse ragione per differenziare il trattamento sanitario imposto per legge dal trattamento sanitario promosso dalla pubblica autorità in vista di una capillare diffusione nella società (Corte cost. n. 423 del 2000).

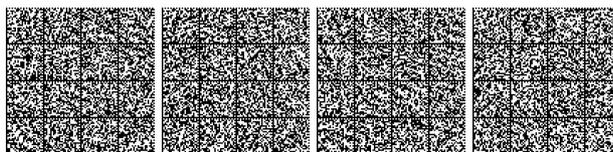
6. Nella vicenda all'esame e, quanto alla rilevanza in causa della disposizione la cui legittimità costituzionale appare dubbia, il minore A. F. è stato sottoposto alla vaccinazione antimeningococcica in data ... (con presentazione dei primi effetti avversi fin dalla notte tra il giorno ..., nell'ambito della profilassi contro la malattia meningococcica attraverso la somministrazione della vaccinazione non obbligatoria per legge ma nel novero dei protocolli sanitari per i quali l'opera di sensibilizzazione, informazione e convincimento delle pubbliche autorità — in linea, peraltro, con i progetti di informazione previsti all'art. 7 della stessa legge n. 210 del 1992 e affidati alle unità sanitarie locali «ai fini della prevenzione delle complicanze causate da vaccinazioni» e comunque allo scopo di «assicurare una corretta informazione sull'uso del vaccino» — viene reputata più adeguata e rispondente alle finalità di tutela della salute pubblica rispetto alla vaccinazione obbligatoria).

Come dato atto dalla Corte d'appello, e non contestato in causa, la vaccinazione antimeningococcica rientra tra le vaccinazioni raccomandate dal Piano nazionale per la prevenzione vaccinale già dal 2005/2007 e, a partire dal Piano nazionale 2012/2014 tale vaccinazione è addirittura consigliata per tutti i bambini di età compresa tra i 13 e i 15 mesi, in concomitanza con il vaccino MPR (morbillo, pertosse, rosolia) e per gli adolescenti non precedentemente immunizzati; inoltre, il vaccino risulta inserito nei Livelli essenziali di assistenza (cd. L.E.A.) ed è somministrato gratuitamente in tutta Italia.

È notorio, come rimarca la Corte territoriale, che la profilassi contro la malattia meningococcica e il tipo di vaccino del quale si controverte è consigliato dai pediatri del servizio sanitario e dalle aziende sanitarie anche attraverso capillare informazione alle famiglie sui benefici conseguenti e sul fine di prevenire l'insorgenza della malattia.

7. Quanto al nesso di causalità tra la grave patologia che ha colpito il minore e il vaccino somministrato, la Corte del merito ha prestato piena adesione alle conclusioni dell'ausiliare che, utilizzando l'algoritmo dell'Organizzazione mondiale della sanità, seguito anche dalle agenzie regionali di vaccino-vigilanza, improntato su sei livelli di attribuzione causale e secondo i relativi criteri di inquadramento nei singoli livelli, ha ritenuto pienamente integrato il primo livello, escluse altre cause possibili (malattie o farmaci), sottolineando le peculiarità cliniche nella vicenda all'esame, consistenti nella concomitante, improvvisa e brusca comparsa di plurimi sintomi di sofferenza celebrale acuta, occorsi immediatamente dopo il vaccino e di durata maggiore rispetto a quelli di solito osservabili subito dopo la vaccinazione; concomitanti segni di grave regressione psicomotoria autistica, assai rapidamente progrediti; disfunzioni neurologiche di tipo neuromotorio e, successivamente, anomalie elettroencefalografiche epilettiformi.

La Corte territoriale ha quindi riconosciuto, facendo proprie le conclusioni del consulente d'ufficio, la patologia del minore come causalmente collegata, in termini di elevata (o qualificata) probabilità logica, alla vaccinazione antimeningococcica a lui somministrata il ..., alla stregua del compendio di criteri utilizzati dal consulente, cronologico, della continuità fenomenica, quantitativo-qualitativo e topografico, attraverso la specificazione del tipo, numerosità, gravità, durata dei sintomi e degli eventi invalidanti, tutti — sintomi ed esiti — concernenti funzioni cerebrali.



8. Ebbene, diversamente dalla Corte territoriale, ritiene questa Corte di legittimità non sperimentabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata che possa condurre, nella specie, al riconoscimento del diritto all'indennizzo muovendo da quei principi che hanno indotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge n. 210 del 1992, art. 1, comma 1, nella parte in cui non prevedeva la tutela indennitaria a seguito di menomazioni permanenti derivanti da altre vaccinazioni: invero, le precedenti pronunce di incostituzionalità, dianzi richiamate, si riferiscono a peculiari vaccinazioni e profilassi e non se ne può estendere la portata al caso di specie, pena la sostanziale disapplicazione, *ope iudicis*, della disposizione scrutinata.

Il tenore testuale del dettato normativo — inequivocabilmente riferito alle «vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana» — e l'impossibilità di interpretare le mere raccomandazioni delle Autorità sanitarie preposte in guisa di atti amministrativi preordinati alla sostanziale imposizione d'un obbligo vaccinale, non consentono la risoluzione della controversia per il tramite dell'interpretazione conforme ai parametri costituzionali invocati.

9. In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, giova segnalare che il legislatore del 1992 ha introdotto nell'ordinamento, in via generale, il diritto ad un indennizzo per chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di un'autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psicofisica. Identico diritto ha riconosciuto ai soggetti contagiati da infezioni da HIV a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati (legge n. 210, art. 1, comma 2) e a coloro che presentano danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali (sulla *ratio* della norma si vedano i passaggi evidenziati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 27 del 1998).

La tutela indennitaria, inizialmente riconosciuta solo nell'ambito delle vaccinazioni obbligatorie, è stata ampliata ricomprendendovi le vaccinazioni imposte o sollecitate da interventi finalizzati alla protezione della salute pubblica a seguito di significativi arresti della Corte costituzionale, fino a ricomprendere conseguenze invalidanti di vaccinazioni assunte nell'ambito della politica sanitaria anche solo promossa dallo Stato.

In particolare, la Corte costituzionale, con la sentenza 22 novembre 2017, n. 268, ridisegnando, ancora una volta, l'asse portante della tutela indennitaria disegnata dalla legge n. 210 (art. 1, comma 1), con la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo in favore di soggetti danneggiati da vaccinazione antinfluenzale, ne ha esteso il perimetro applicativo ribadendo che nella prospettiva incentrata sulla salute: quale interesse anche obiettivo della collettività, non vi è differenza qualitativa tra obbligo e raccomandazione, essendo l'obbligatorietà del trattamento vaccinale semplicemente uno degli strumenti, a disposizione delle autorità sanitarie pubbliche, per il perseguimento della tutela della salute collettiva, al pari della raccomandazione, sicché i diversi attori (autorità pubbliche e individui) finiscono per realizzare l'obiettivo della più ampia immunizzazione dal rischio di contrarre la malattia, a prescindere da una loro specifica volontà di collaborare, rimanendo del tutto irrilevante, o indifferente, la riconducibilità dell'effetto cooperativo, dal lato attivo, a un obbligo o, piuttosto, a una persuasione o anche, dal lato passivo, all'intento di evitare una sanzione o, piuttosto, di aderire a un invito (Corte cost. n. 107 del 2012).

E ancora, quanto alle vaccinazioni raccomandate, in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore dei trattamenti vaccinali, il Giudice delle leggi, con la richiamata decisione del 2017, ha ribadito il connaturale affidamento ingenerato da quanto consigliato dalle autorità sanitarie e, dunque, la direttrice su cui muove la scelta individuale adesiva alla raccomandazione di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, a prescindere dalle particolari motivazioni dei singoli; da qui, sul piano degli interessi garantiti dagli articoli 2, 3 e 32 Cost., l'affermazione della giustificata traslazione, in capo alla collettività, anch'essa conseguentemente e obiettivamente favorita dalle scelte individuali, degli eventuali effetti dannosi.

Ancora il Giudice delle leggi, con la decisione n. 268, ha rimarcato che la ragione determinante del diritto all'indennizzo non deriva dall'essersi sottoposti a un trattamento obbligatorio in quanto tale, ma risiede, piuttosto, nelle esigenze di solidarietà sociale imposte alla collettività, ove la persona vaccinata subisca conseguenze negative per l'integrità psico-fisica derivanti dal trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato) effettuato anche nell'interesse della collettività; per questo, la mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate si risolve nella lesione degli articoli 2, 3 e 32 Cost., perché le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale, mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo (Corte cost. nn. 268 del 2017 e 107 del 2012).

Nondimeno, come soggiunge la sentenza n. 268 del 2017 (ed ivi il richiamato a Corte cost. n. 5 del 2018), l'estensione per effetto della giurisprudenza costituzionale della protezione indennitaria non sottende valutazioni negative sul piano dell'affidabilità scientifica delle somministrazioni vaccinali ma, al contrario, la dilatazione dell'indennizzo,



originariamente riservato a lesioni permanenti derivanti da vaccinazioni obbligatorie ed esteso ad alcune vaccinazioni raccomandate — ove giudizialmente accertato il nesso eziologico tra somministrazione del vaccino e menomazione permanente — completano il patto di solidarietà tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e accentuano serietà e affidabilità di ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali al fine della più ampia copertura della popolazione.

Inoltre, come rimarcato da Corte costituzionale n. 5 del 2018, nell'orizzonte epistemico della pratica medico-sanitaria la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai minore di quella che separa i due concetti nei rapporti giuridici: in ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo, tant'è che sul piano del diritto all'indennizzo le vaccinazioni raccomandate e quelle obbligatorie non subiscono differenze (ed ivi il richiamo a Corte costituzionale n. 268 del 2017).

10. Ebbene, l'indicazione di profilassi proveniente, nella specie, dalle autorità pubbliche, induce il Collegio a ritenere applicabili, al trattamento sanitario raccomandato del quale si controverte, i principi affermati dalla ricordata giurisprudenza costituzionale, dovendo valere anche in riferimento alla profilassi preventiva per meningococco le esposte considerazioni in tema di vaccinazioni non obbligatorie ma raccomandate, fondate sull'affidamento, mirato alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, ingenerato da pervasive campagne informative di immunizzazione, anche per la vaccinazione oggetto di controversia.

11. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 Cost., la questione di legittimità costituzionale della legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 1, comma 1, nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antimeningococcica.

La mancata previsione del diritto all'indennizzo per le patologie irreversibili contratte dal minore all'esito del trattamento vaccinale raccomandato al quale è stato sottoposto si risolve in una lesione degli articoli 2 e 32 Cost.: le esigenze di solidarietà costituzionalmente previste e la tutela del diritto alla salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio da questi subito e costituirebbe, per contro, un *vulnus* addossare all'individuo danneggiato il costo del beneficio anche collettivo dell'immunizzazione (Corte cost. nn. 268/2017 e n. 107/2012).

La disposizione censurata, inoltre, viola il canone di ragionevolezza poichè determinerebbe un'irragionevole differenziazione di trattamento tra quanti si siano sottoposti a vaccinazione in osservanza di un obbligo giuridico e quanti, invece, a tale vaccinazione si siano determinati ottemperando alle raccomandazioni delle autorità sanitarie. L'irragionevolezza deriverebbe dal riconoscimento solo ai primi, in caso di menomazioni permanenti all'integrità psico-fisica, del diritto all'indennizzo, a fronte del medesimo rilievo che raccomandazione e obbligo assumono — come si è in precedenza evidenziato — al fine della tutela della salute collettiva.

12. A questo proposito, va ancora rilevato (con Corte costituzionale n. 268/17) come in tema di trattamenti vaccinali, la tecnica dell'obbligatorietà (prescritta per legge o per ordinanza di un'autorità sanitaria) e quella della raccomandazione possono essere il frutto di concezioni parzialmente diverse del rapporto tra individuo e autorità sanitarie pubbliche sia il risultato di diverse condizioni sanitarie della popolazione di riferimento. Nel primo caso, la libera determinazione individuale viene diminuita attraverso la previsione di un obbligo, assistito da una sanzione ma tale soluzione non è incompatibile con l'art. 32 Cost. (*cf.* Corte costituzionale n. 268/17) se il trattamento obbligatorio sia diretto non solo a migliorare o preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche quello degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione dell'autodeterminazione del singolo (Corte cost. nn. 107/12, 226/2000, 118/96, 258/94 e 307/90). Nel secondo caso, anziché l'obbligo, le autorità sanitarie preferiscono fare appello all'adesione degli individui a un programma di politica sanitaria. La tecnica della raccomandazione esprime maggiore attenzione all'autodeterminazione individuale e, quindi, al profilo soggettivo del diritto fondamentale alla salute, tutelato dal primo comma dell'art. 32 Cost. ma è pur sempre indirizzata allo scopo di ottenere la migliore salvaguardia della salute come interesse anche collettivo.

L'obiettivo essenziale che entrambe le tecniche (obbligo e raccomandazione) perseguono nella profilassi delle malattie infettive è il comune scopo di garantire e tutelare la salute anche collettiva attraverso il raggiungimento della massima copertura vaccinale (Corte cost. n. 268/17) e la protezione individuale, con la previsione dell'indennizzo, completa il patto di solidarietà (*cf.* Corte costituzionale n. 118/20) tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e, come già detto, rende più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione.



14. Conclusivamente, a norma della legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, si dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento. La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 Cost., nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antimeningococcica. Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nell'Adunanza camerale del 22 aprile 2022.

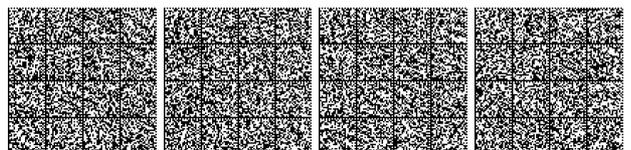
Il Presidente: MANCINO

22C00222

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-046) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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

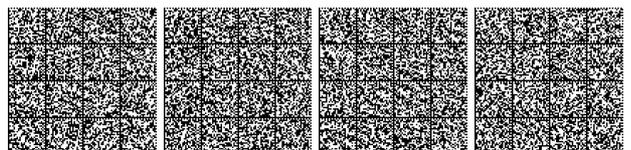
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 5,00

