

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 14

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 aprile 2023

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. 53. Sentenza 20 febbraio - 30 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Strutture monospécialistiche domiciliari - Requisiti per ricoprire le funzioni di responsabile sanitario - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Inammissibilità della questione.

Sanità pubblica - Dirigenza sanitaria - Norme della Regione Puglia - Requisiti per ricoprire le funzioni di direttore amministrativo degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) - Estensione a chi non ha ancora compiuto 65 anni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Possibilità di svolgere l'assistenza agli anziani non autosufficienti e disabili, per un limitato periodo di tempo nell'anno e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Variazione del Piano urbanistico generale (PUG) - Deliberazione del Consiglio comunale - Casi di esclusione dell'approvazione regionale e della verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana - Condizione - Incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse - Ricorso del Governo - Lamentata violazione di principi fondamentali in materia del governo del territorio e della tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.

Lavoro - Contratto di lavoro a tempo determinato - Norme della Regione Puglia - Ulteriore proroga al 31 dicembre 2022 della facoltà dei Comuni interessati al sisma del 31 ottobre 2002 nell'area della Provincia di Foggia di avvalersi di personale esterno specificamente contrattualizzato a tempo determinato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Puglia - Organizzazione, nell'anno 2022, di un corso di formazione interno, per il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria nella categoria di nuovo inquadramento - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - VIA (Valutazione di impatto ambientale) - Norme della Regione Puglia - Attività delle commissioni tecniche nei procedimenti di VIA - Attribuzione di un gettone unico onnicomprensivo ai componenti delle commissioni tecniche nominate in caso di complessità dei procedimenti di VIA - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Estinzione parziale del processo.

— Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51, artt. 10, comma 1, lettera a), 11, 16, 54, comma 1, lettera s), 55, 61, comma 1, lettera b), e 74.

— Costituzione, artt. 9, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere l) ed s), e terzo. . . .

Pag. 1



N. 54. Sentenza 10 febbraio - 30 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Competenza e giurisdizione - Procedimenti cautelari - Competenza in corso di causa - Obbligo, secondo un orientamento della giurisprudenza di merito, di declinare la competenza del giudice della cautela in favore di quello del processo continente di merito quando la causa di questo è prefigurata in un successivo ricorso cautelare *ante causam* - Denunciata disparità di trattamento e violazione del diritto di azione - Inammissibilità delle questioni.

– Codice di procedura civile, art. 669-*quater*.

– Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 14

N. 55. Ordinanza 7 - 30 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Norme della Regione Siciliana - Adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale - Autorizzazione dell'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023, mediante corrispondente riduzione delle disponibilità di altra posta del bilancio regionale - Previsione che, per gli esercizi successivi, l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, dei principi di coordinamento della finanza pubblica, del principio dell'equilibrio di bilancio, delle competenze statutarie - *Ius superveniens* abrogativo della norma impugnata, *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.

– Legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24, art. 4.

– Costituzione, artt. 81, sesto comma; 117, commi secondo, lettera l), e terzo; 119, primo comma; statuto della Regione Siciliana. Pag. 20

N. 56. Ordinanza 9 - 30 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di istigazione a delinquere - Trattamento sanzionatorio - Previsione della pena minima edittale di un anno di reclusione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della pena e della sua finalità rieducativa, nonché dei principi costituzionali e convenzionali a tutela della libertà di manifestazione del pensiero - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Codice penale, art. 414, primo comma.

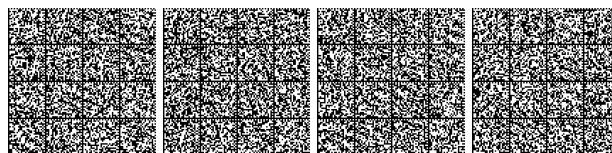
– Costituzione, artt. 3, 21, primo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 10 e 17. Pag. 22

N. 57. Sentenza 9 febbraio - 31 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Coltivazione della canapa finalizzata esclusivamente alla produzione di fibre o ad altri usi industriali consentiti dalla normativa UE e dalle convenzioni ONU - Prodotti ottenibili - Inclusione di piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati, nonché di polveri derivate ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Facoltà della Regione di promuovere le attività di sperimentazione e ricerca funzionali all'impiego e test dei semi di canapa per la produzione di semi decorticati ad uso alimentare - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e di quella concorrente in materia di tutela della salute, eccedenza dalle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.



Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Norme della Regione autonoma Sardegna- Canapa con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea - Ambito di applicazione, riferito alle piante e non ai prodotti da esse ricavati - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Regolamentazione dell'utilizzo dei prodotti derivanti dalle coltivazioni di canapa ammesse - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e di quella concorrente in materia di tutela della salute, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Promozione, coltivazione e trasformazione della canapa terapeutica ad uso medico da parte delle aziende pubbliche e private presenti nel territorio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e di quella concorrente in materia di tutela della salute, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione che la Regione attua la legge nei limiti delle risorse finanziarie stanziare annualmente con legge di bilancio per tali finalità - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 6, artt. 1, comma 5, 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), b) e c), 3, comma 1, lettere h) e i), 8 e 9.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera h), e terzo; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4.

Pag. 25

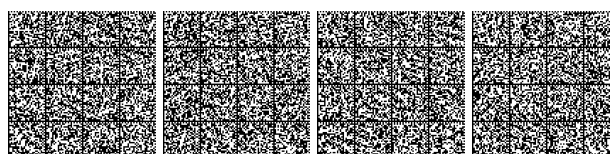
N. 58. Sentenza 8 febbraio - 3 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Provincia autonoma di Trento - Individuazione delle aree idonee all'installazione degli impianti - Attribuzione ai comuni, anche in deroga agli strumenti urbanistici subordinati al PUP e in assenza di una specifica previsione urbanistica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Inammissibilità della questione.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Provincia autonoma di Trento - Regime autorizzatorio per gli impianti con potenza inferiore a determinate soglie - Assoggettamento alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza della questione.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Provincia autonoma di Trento - Liberalizzazione dell'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici - Esplicito esonero anche dall'autorizzazione paesaggistica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia, della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Inammissibilità della questione.



Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Provincia autonoma di Trento - Realizzazione di impianti per la produzione di biogas nelle aree agricole - Prevista alimentazione, mediante novella legislativa, con materiali e sostanze definiti dalla deliberazione della Giunta provinciale e con l'utilizzo prevalente di effluenti zootecnici prodotti dall'azienda che devono rappresentare almeno il 70 per cento del materiale che alimenta l'impianto - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4, artt. 4, commi 1, 2 e 5; 7, commi 1, 2 e 3; 10.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettere *s*) e *m*), e terzo; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, numeri 5) e 6).

Pag. 39

N. 59. Sentenza 7 febbraio - 4 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Semplificazione e riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive - Definizione di ampliamento delle attività produttive, a seguito di novella di disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali della materia del governo del territorio, del valore del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché del principio di leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, art. 10.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo.

Pag. 60

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 11. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Legge di stabilità provinciale per l'anno 2023 - Previsione che alla copertura degli oneri per complessivi 379.511.127,31 euro a carico dell'esercizio finanziario 2023, 151.259.459,64 euro a carico dell'esercizio finanziario 2024 e 737.677.795,30 euro a carico dell'esercizio finanziario 2025 derivanti dall'art. 2, commi 1 (tabella A) e 3 (tabella C), nonché dall'art. 6, comma 2, della legge provinciale n. 16 del 2022, si provvede con le modalità previste dalla tabella E.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 16 (Legge di stabilità provinciale per l'anno 2023), art. 7.

Pag. 69

N. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2023 (della Regione Liguria)

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Legge di bilancio 2023 - Previsione che attribuisce l'onere dell'emolumento accessorio dell'1,5 per cento dello stipendio da erogare una tantum per tredici mensilità al personale dipendente a carico del bilancio dei Comuni.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Legge di bilancio 2023 - Modifiche alla legge di bilancio 2017 - Previsione che integra il fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023 nella misura di euro 50 milioni.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 332 e 774.

Pag. 72



N. 37. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 20 febbraio 2023

Processo penale - Sentenza di non doversi procedere - Mancata previsione, nei procedimenti relativi ai reati colposi, della possibilità per il giudice di emettere sentenza di non doversi procedere allorché l'agente, in relazione alla morte di un prossimo congiunto cagionata con la propria condotta, abbia già patito una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso.

— Codice di procedura penale, art. 529..... Pag. 79

N. 38. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Genova del 7 dicembre 2022

Tributi - Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento (nel caso di specie: periodo di imposta relativo all'anno 2016).

— Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)")..... Pag. 91

N. 39. Ordinanza del Tribunale di Siena del 7 febbraio 2023

Edilizia residenziale pubblica - Locazione - Norme della Regione Toscana - Ritardato pagamento del canone e delle spese accessorie dopo trenta giorni dalla scadenza del termine prescritto per il pagamento - Prevista applicazione di una penale in misura pari all'1,5 per cento dell'importo complessivo, relativo al canone di locazione e alle spese accessorie, dovuto per ogni mese di ritardo nel pagamento, senza necessità di preventiva messa in mora - Applicazione dell'interesse annuo nella misura legale al ritardato pagamento del canone di locazione e delle spese accessorie - Risoluzione del contratto e decadenza dall'assegnazione in caso di morosità superiore a sei mesi nel pagamento del medesimo canone e delle quote accessorie - Previsione che i componenti del nucleo familiare sono obbligati in solido con l'assegnatario, ai fini di quanto dovuto per la conduzione dell'alloggio assegnato.

— Legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2 ("Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)", art. 30, commi 1 e 2..... Pag. 95





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 53

Sentenza 20 febbraio - 30 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Strutture monospecialistiche domiciliari - Requisiti per ricoprire le funzioni di responsabile sanitario - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Inammissibilità della questione.

Sanità pubblica - Dirigenza sanitaria - Norme della Regione Puglia - Requisiti per ricoprire le funzioni di direttore amministrativo degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) - Estensione a chi non ha ancora compiuto 65 anni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Possibilità di svolgere l'assistenza agli anziani non autosufficienti e disabili, per un limitato periodo di tempo nell'anno e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Variazione del Piano urbanistico generale (PUG) - Deliberazione del Consiglio comunale - Casi di esclusione dell'approvazione regionale e della verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana - Condizione - Incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse - Ricorso del Governo - Lamentata violazione di principi fondamentali in materia del governo del territorio e della tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.

Lavoro - Contratto di lavoro a tempo determinato - Norme della Regione Puglia - Ulteriore proroga al 31 dicembre 2022 della facoltà dei Comuni interessati al sisma del 31 ottobre 2002 nell'area della Provincia di Foggia di avvalersi di personale esterno specificamente contrattualizzato a tempo determinato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Puglia - Organizzazione, nell'anno 2022, di un corso di formazione interno, per il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria nella categoria di nuovo inquadramento - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - VIA (Valutazione di impatto ambientale) - Norme della Regione Puglia - Attività delle commissioni tecniche nei procedimenti di VIA - Attribuzione di un gettone unico onnicomprensivo ai componenti delle commissioni tecniche nominate in caso di complessità dei procedimenti di VIA - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Estinzione parziale del processo.

- Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51, artt. 10, comma 1, lettera a), 11, 16, 54, comma 1, lettera s), 55, 61, comma 1, lettera b), e 74.
- Costituzione, artt. 9, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere l) ed s), e terzo.

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 degli artt. 10, comma 1, lettera *a*), 11, 16, 54, comma 1, lettera *s*), 55, 61, comma 1, lettera *b*), e 74 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio 2022, depositato in cancelleria l'8 marzo 2022, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mariangela Rosato per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato l'8 marzo 2022 e iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 1, lettera *a*), 11, 16, 54, comma 1, lettera *s*), 55, 61, comma 1, lettera *b*), e 74 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022), in riferimento, complessivamente, agli artt. 9, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *l*) e lettera *s*), e terzo, della Costituzione.

2.- Con il primo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 10, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

2.1.- La disposizione impugnata modifica l'art. 12 della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), aggiungendovi il comma 4-*bis*. Quest'ultima disposizione disciplina i requisiti per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario, prevedendo in particolare che «[n]elle strutture monospecialistiche domiciliari, ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali, le funzioni di responsabile sanitario possono essere ricoperte anche da un medico chirurgo specializzato in medicina interna o equipollenza, ovvero da un medico con esperienza almeno quinquennale in direzione di dipartimento sanitario oppure da un medico con specifica formazione universitaria di secondo livello (management sanitario) ed esperienza lavorativa almeno decennale in strutture sanitarie».

2.2.- È denunciata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute dettati, in particolare, dagli artt. 8-*ter* e 8-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) - come modificati dall'art. 1, comma 406, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) - che disciplinano il sistema di autorizzazione all'esercizio e di accreditamento istituzionale dei soggetti che erogano cure domiciliari.

La disposizione in esame si porrebbe in contrasto con i principi posti dalle norme sopra indicate, poiché l'utilizzo del termine «strutture» - anziché «organizzazioni» - comporterebbe l'estensione dell'«ambito di applicazione del sistema di autorizzazione all'esercizio e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e sociosanitarie anche alle organizzazioni pubbliche e private che erogano cure domiciliari».

3.- Con il secondo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 11 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

3.1.- Nel modificare l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Puglia 29 maggio 2017, n. 17, recante «Organizzazione e funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico della Regione Puglia», la disposizione impugnata stabilisce che, all'atto del conferimento dell'incarico, il direttore amministrativo e il direttore sanitario dei predetti IRCCS non devono aver compiuto sessantacinque anni.

3.2.- Ad avviso del ricorrente, questa disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'ordinamento civile e dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dalla contrattazione collettiva. In particolare, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), che prevede che le funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età.



4.- Con il terzo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 16 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

4.1.- La disposizione impugnata prevede, al comma 1, che «[a]l fine di migliorare l'assistenza agli anziani non autosufficienti e disabili, le strutture di cui ai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019 possono svolgere parte delle attività, per un limitato periodo di tempo nell'anno e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura».

4.2.- Il ricorrente evidenzia che la disposizione regionale si riferisce alle strutture rispettivamente disciplinate dal regolamento regionale 21 gennaio 2019, n. 4, recante «Regolamento regionale sull'Assistenza residenziale e semiresidenziale ai soggetti non autosufficienti - Residenza Sanitaria Assistenziale (RSA) estensiva e di mantenimento - Centro diurno per soggetti non autosufficienti» e dal regolamento regionale 21 gennaio 2019, n. 5, recante «Regolamento regionale sull'Assistenza residenziale e semiresidenziale per soggetti disabili - Residenza Sanitaria Assistenziale (RSA) per disabili - Centro diurno socioeducativo e riabilitativo per disabili».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata determinerebbe la riduzione dei livelli qualitativi e di sicurezza delle strutture, dettati dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché essa fa esclusivo riferimento alla compatibilità della sede secondaria con la localizzazione turistica, senza alcuna indicazione circa i requisiti strutturali ed edilizi comunque necessari per l'esercizio dell'attività sanitaria.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva che la disciplina statale è ispirata alla necessità di assicurare che anche le sedi secondarie in cui vengano erogate le prestazioni soddisfino i requisiti di sicurezza e qualità previsti ai fini dell'autorizzazione e dell'accreditamento, e sottolinea che questa disciplina non prevede alcuna deroga.

5.- Con il quarto motivo di ricorso, è impugnato l'art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

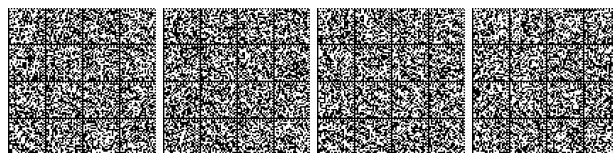
5.1.- La disposizione impugnata modifica l'art. 12, comma 3, della legge della Regione Puglia 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), che disciplina le ipotesi in cui «[l]a deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale di cui alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana di cui alla presente legge».

La nuova lettera e-ter) dell'art. 12, comma 3, della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, come modificata dalla disposizione impugnata, prevede una nuova ipotesi di esclusione dalla verifica di compatibilità regionale o provinciale. Essa riguarda espressamente l'«incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse».

5.2.- Il ricorrente sostiene che - nel modificare la lettera e-ter) dell'art. 12, comma 3, della legge reg. Puglia n. 20 del 2001 - la disposizione impugnata sottragga alla verifica di compatibilità regionale e provinciale le variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti, là dove le stesse derivino dall'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati, e gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse.

L'Avvocatura generale dello Stato riferisce di avere già impugnato l'art. 5 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 «Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro» e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee», che aveva inserito nell'art. 12, comma 3, della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, la lettera e-ter), successivamente modificata dalla disposizione impugnata nel presente giudizio. Peraltro, anche rispetto a questa nuova versione, il ricorrente conferma i medesimi rilievi già formulati nel precedente ricorso.

Infatti, anche in questo caso, non sarebbero rispettati i limiti di densità edilizia previsti dall'art. 7, numero 4), del decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), che trovano fondamento nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), e che costituiscono principi fondamentali non derogabili in materia di governo del territorio, con efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale, essendo posti a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano (sono richiamate le sentenze n. 217 del 2020 e n. 232 del 2005). Da qui l'asserita violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost.



Del resto, anche qualora la normativa regionale intendesse assentire destinazioni strumentali, le stesse non potrebbero superare il limite di densità edilizia per le zone agricole, fissato dal richiamato art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968.

5.3.- In secondo luogo, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo per contrasto con gli artt. 143, comma 9, 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).

L'Avvocatura generale dello Stato osserva che, con l'intervento impugnato, il legislatore regionale - che ha approvato il piano paesaggistico territoriale della Regione (PPTR) con delibera del 16 febbraio 2015, n. 176 - ha disciplinato le trasformazioni del territorio agricolo, consentendo ai comuni di prevedere nuove edificazioni e stabilendo che le conseguenti modifiche alla pianificazione urbanistica che incrementano gli indici di edificabilità in zona agricola siano sottratte alla verifica di adeguamento e conformazione alla pianificazione paesaggistica, da svolgere con il necessario coinvolgimento del Ministero della cultura (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 74 del 2021, n. 240 del 2020, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

6.- Con il quinto motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 55 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

6.1.- Nel modificare l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia 25 settembre 2012, n. 27 (Prosecuzione della ricostruzione post sisma 2002 nell'area della provincia di Foggia e seconda variazione al bilancio di previsione 2012), la disposizione impugnata differisce di un anno, sino al 31 dicembre 2022, il termine entro il quale i comuni interessati possono avvalersi, per la prosecuzione delle attività di ricostruzione post sisma, di personale esterno con rapporto di lavoro a tempo determinato, nel limite di spesa e nel numero dei contratti in essere alla data del 30 aprile 2012.

6.2.- Ad avviso del ricorrente, la reiterazione di queste proroghe, a partire dal 2012, avrebbe determinato la stabilizzazione di una situazione di natura eccezionale e derogatoria rispetto alla disciplina del lavoro a tempo determinato. Non sarebbero rispettate le condizioni di legittimo impiego dei contratti a termine stabilite dall'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), con specifico riferimento alla durata di tali contratti, che non può superare i 36 mesi. Da ciò discenderebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

D'altra parte, la disposizione impugnata esporrebbe le amministrazioni al rischio di possibili contenziosi e di conseguenti responsabilità e potrebbe, inoltre, comportare l'avvio di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea.

7.- Con il sesto motivo di ricorso, è impugnato l'art. 61, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

7.1.- La disposizione impugnata sostituisce l'art. 28 della legge della Regione Puglia 12 aprile 2001, n. 11 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale), che disciplina l'attività delle commissioni tecniche nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale. È impugnata, in particolare, la previsione dell'art. 28, comma 5, primo periodo, che prevede l'attribuzione di un gettone unico onnicomprensivo ai componenti delle commissioni tecniche nominate in caso di complessità dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale.

7.2.- Ad avviso del ricorrente, la generica previsione dell'attribuzione di un gettone unico, in mancanza di elementi per la sua quantificazione e di qualsiasi riferimento all'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, infine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

8.1.- La disposizione impugnata prevede che, nel corso del 2022, la Regione Puglia organizzi un corso di formazione per il proprio personale che, per effetto di progressione verticale, ha perso la qualifica di agente di polizia giudiziaria, al fine di consentirgli il riconoscimento della stessa qualifica anche nella categoria di nuovo inquadramento.

8.2.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione in esame si porrebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché potrebbe comportare nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, senza prevederne la quantificazione e la necessaria copertura finanziaria. In particolare, la Regione Puglia non avrebbe fornito alla Presidenza del Consiglio dei ministri elementi informativi circa la quantificazione e la copertura finanziaria degli oneri discendenti dalla disposizione in esame, utili ai fini della valutazione di compatibilità con l'art. 81, terzo comma, Cost.

9.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio con atto depositato l'11 aprile 2022, chiedendo che il ricorso sia dichiarato in parte inammissibile o, comunque, non fondato.

9.1.- In via preliminare, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 54, comma 1, lettera *s*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, per difetto di motivazione, poiché non sarebbero specificati i termini in cui la disposizione impugnata avrebbe violato il parametro costituzionale e le norme evocate quali parametri interposti, né sarebbero ravvisabili le ragioni della denunciata lesione delle attribuzioni statali.



Inoltre, anche la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 sarebbe inammissibile per genericità ed indeterminatezza.

9.2.- Nel merito, tutti i motivi di impugnazione sarebbero privi di fondamento.

9.2.1.- Con riferimento all'art. 10, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, la difesa regionale sottolinea che, per qualificare i soggetti erogatori delle cure domiciliari, il legislatore regionale ha utilizzato il termine "struttura" al solo scopo di individuare i soggetti che accedono all'autorizzazione e all'accreditamento per la prestazione di cure domiciliari.

Del resto, la definizione di struttura sarebbe coerente con quanto stabilito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano nell'intesa del 4 agosto 2021, recante «Proposta di requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi per l'autorizzazione all'esercizio e requisiti ulteriori per l'accreditamento delle cure domiciliari, in attuazione dell'articolo 1, comma 406, della legge 30 dicembre 2020, n. 178».

In ogni caso, con l'intervento oggetto di censura, il legislatore regionale avrebbe voluto determinare un livello qualitativamente elevato nell'erogazione delle cure domiciliari, garantendo l'equità nell'accesso ai servizi, la qualità delle cure nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, la continuità assistenziale tra i diversi servizi, la trasparenza e la correttezza dell'azione amministrativa, coerentemente con gli impegni assunti con lo Stato e le altre regioni e province autonome.

9.2.2.- Quanto alla questione avente ad oggetto l'art. 11 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, la difesa regionale osserva, in primo luogo, che la disciplina relativa alle modalità di cessazione degli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo degli enti del Servizio sanitario nazionale (e, dunque, anche degli IRCCS) per sopraggiunti limiti di età attiene all'organizzazione e gestione dei servizi sanitari e, di riflesso, anche all'efficienza degli stessi, esprimendo un principio fondamentale in materia di tutela della salute (sono richiamate le sentenze n. 195 del 2021 e n. 422 del 2006). In quanto riferita alla posizione di carattere apicale ricoperta dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario degli IRCCS, la disposizione impugnata riguarderebbe, quindi, la tutela della salute e non interverrebbe sui rapporti di diritto privato. Non sarebbe pertanto violata la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Sotto un diverso profilo, la difesa regionale sottolinea che l'art. 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», ha disciplinato il procedimento di nomina dei direttori amministrativi e sanitari del SSN. Non essendo prevista una diversa disciplina per gli IRCCS del SSN, il campo di applicazione della stessa disposizione non sarebbe limitato alle sole aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere ed aziende ospedaliero-universitarie, ma comprenderebbe anche gli altri enti del SSN, tra i quali gli stessi IRCCS.

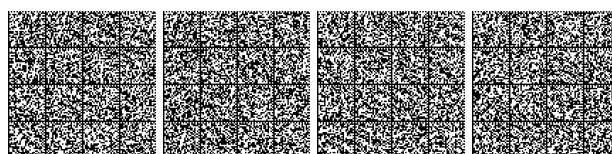
Successivamente, l'art. 45, comma 1-*quater*, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, ha consentito di conferire l'incarico a chi - all'atto del conferimento - non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età.

Quanto ai requisiti di accesso agli elenchi regionali degli idonei alla nomina di direttore amministrativo e di direttore sanitario, la difesa regionale deduce che - in base all'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 - è sufficiente che all'atto del conferimento dell'incarico, il direttore amministrativo o il direttore sanitario non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età.

D'altra parte, la legge reg. Puglia n. 17 del 2017 - dopo avere abrogato il previgente art. 14 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005) - avrebbe adeguato la disciplina della nomina dei direttori amministrativi e sanitari degli IRCCS della Regione Puglia a quella stabilita dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 per le analoghe figure delle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale.

Infine, la difesa regionale sottolinea che, con la legge della Regione Puglia 31 ottobre 2019, n. 48 (Norme in materia di nomina dei direttori amministrativi e sanitari delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale), il legislatore pugliese avrebbe adeguato la propria disciplina al suddetto d.lgs. n. 171 del 2016, stabilendo, all'art. 1, comma 2, che i direttori amministrativi e sanitari delle aziende ed enti del SSR - ivi compresi quindi gli IRCCS - sono nominati dal direttore generale di ciascuna azienda nel rispetto dei principi di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), attingendo obbligatoriamente dagli elenchi regionali degli idonei istituiti ed aggiornati con cadenza biennale, presso il competente Dipartimento salute regionale.

La norma regionale impugnata sarebbe dunque coerente con il quadro normativo delineato dal legislatore statale in materia di tutela della salute e non interferirebbe con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.



9.2.3.- La difesa regionale ritiene, inoltre, non fondata la questione di legittimità dell'art. 16 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e ai principi fondamentali in materia di tutela della salute.

La censura statale non terrebbe conto della complessiva disciplina regionale, che garantisce il rispetto dei livelli qualitativi e di sicurezza, anche per le sedi secondarie delle strutture in esame. La difesa regionale sottolinea che il comma 2 dello stesso art. 16 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 subordina espressamente la possibilità di svolgere parte di tali attività presso sedi secondarie alla preventiva autorizzazione della Regione, sulla base dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale. Tali criteri dovranno tenere conto della disciplina delle autorizzazioni contenuta nei richiamati regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019, così garantendo il rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992.

9.2.4.- Con riferimento all'art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, la difesa regionale premette che la disposizione impugnata nel presente giudizio è stata introdotta dal legislatore pugliese proprio al fine di ovviare alle censure formulate nella precedente impugnativa statale avverso l'art. 12, comma 3, lettera e-ter), della legge reg. Puglia n. 20 del 2001. In ogni caso, entrambi i profili di censura sarebbero non fondati.

9.2.4.1.- Quanto all'asserita violazione dei limiti inderogabili di densità edilizia di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo comma, della legge urbanistica e al d.m. n. 1444 del 1968, con conseguente lesione dell'art. 117, comma terzo, Cost., la difesa regionale evidenzia che la disposizione impugnata sarebbe applicabile esclusivamente agli immobili strumentali alla conduzione del fondo ed all'esercizio dell'attività agricola e delle attività connesse, per i quali il d.m. n. 1444 del 1968 non prevede limiti specifici.

In questi casi, il limite di volumetria non potrebbe essere quello di cui all'art. 7, numero 4), che si riferisce solo alla edificazione residenziale. D'altra parte, un'eventuale lettura estensiva del limite massimo di densità fondiaria stabilito da quest'ultima disposizione sarebbe palesemente in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto ampliirebbe i limiti posti all'esercizio della proprietà e delle libertà economiche.

9.2.4.2.- Parimenti non fondato sarebbe anche il secondo profilo di censura, relativo alla violazione dell'art. 9 Cost. La disposizione impugnata non autorizzerebbe alcuna deroga ai vincoli sovraordinati, né varrebbe ad esonerare i comuni dall'acquisizione del parere di compatibilità paesaggistica, previsto sia dall'art. 146 cod. beni culturali, sia dalla pianificazione regionale. Una deroga in tal senso avrebbe richiesto una previsione esplicita, che viceversa non si riscontra nella disposizione impugnata (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 170 del 2021).

La difesa regionale osserva, inoltre, che la tipologia di variante in esame attiene ad un indice fondiario, e non territoriale; pertanto, essa non inciderebbe sul dimensionamento complessivo degli strumenti urbanistici comunali. Gli indici fondiari, infatti, sono prescritti dal piano urbanistico generale per regolare le singole trasformazioni edilizie realizzabili e non attengono al dimensionamento generale dello strumento. In ogni caso, la valutazione paesaggistica avviene nell'ambito del procedimento per il rilascio del titolo edilizio, che non può prescindere dalla preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica.

Ad avviso della difesa regionale, la disposizione regionale si limiterebbe ad operare una semplificazione procedimentale, riferita al controllo di compatibilità esclusivamente rispetto al profilo urbanistico e non a quello ambientale.

Infatti, in applicazione della legge della Regione Puglia 14 dicembre 2012, n. 44 (Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica) e del relativo regolamento regionale 9 ottobre 2013, n. 18, recante «Regolamento di attuazione della legge regionale 14 dicembre 2012, n. 44 (Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica), concernente piani e programmi urbanistici comunali», la variante in questione rimarrebbe sottoposta a valutazione ambientale strategica, nel cui ambito dovrà essere acquisita anche la valutazione paesaggistica, in forza degli artt. 96 e 97 delle note tecniche di attuazione (NTA) del PPTR. Pertanto, anche per le delibere comunali in esame sarebbe necessaria l'acquisizione dell'autorizzazione o del nulla osta paesaggistico, previsti dal codice dei beni culturali, nonché degli altri titoli paesaggistici disciplinati dal PPTR, ove previsti.

Non si verificherebbe pertanto alcun abbassamento del livello della tutela del paesaggio, né sarebbe violato l'art. 9 Cost., né alcuno dei parametri interposti.

9.2.5.- La difesa regionale ritiene inoltre non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, per l'inconferenza dei parametri interposti.

Con l'intervento in esame, la Regione Puglia avrebbe contribuito ad assicurare ai comuni interessati dalle attività di ricostruzione post sisma 2002 le risorse finanziarie necessarie a sostenere gli oneri del personale destinato allo svolgimento delle relative attività. La disposizione impugnata non inciderebbe sulle procedure di reclutamento o di contrattualizzazione del personale, né sulla durata dei singoli contratti, che rimarrebbero di esclusiva competenza degli enti locali interessati.

La disposizione impugnata si limiterebbe a richiamare il rispetto del limite di spesa e del numero dei contratti in essere alla data del 30 aprile 2012, rimettendo ogni facoltà di utilizzo e di assunzione del personale esterno ai comuni, che possono provvedervi anche in convenzione tra di loro.



Non vi sarebbe dunque alcuna interferenza sui limiti delle procedure di reclutamento del personale, di esclusiva competenza degli enti locali, nel rispetto della normativa statale in materia di ricorso ad assunzioni con forme di lavoro flessibile (è richiamata la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Puglia, 3 dicembre 2021, n. 179/2021/PAR). La disposizione impugnata non violerebbe le condizioni di legittimo impiego dei contratti a termine, limitandosi ad assicurare un contributo economico in favore dei comuni interessati dalle attività di ricostruzione post-sismiche.

9.2.6.- Quanto alla censura relativa all'art. 61, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, la Regione dà conto che «si sta provvedendo alla riscrittura della disposizione regionale epurandola dei profili di incostituzionalità».

Nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza, la difesa regionale ha chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine a tale questione, in considerazione della mancata applicazione della disposizione impugnata e delle modifiche apportate dall'art. 5 della legge della Regione Puglia 23 maggio 2022, n. 9, recante «XI legislatura - 9° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 3 (Disposizioni in materia di attività irrigue e forestali) e all'articolo 28 della legge regionale 12 aprile 2001, n. 11 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale), come modificato dall'articolo 61, comma 1, lettera *b*), della legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022)».

9.2.7.- La difesa regionale ritiene altresì non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, deducendo che i corsi in questione verrebbero svolti con personale interno alla amministrazione regionale, ovvero mediante accordi istituzionali con altre amministrazioni pubbliche, a costo zero, e pertanto non sarebbero previste spese a carico del bilancio regionale.

Si tratterebbe, in effetti, di una norma ordinamentale, volta a vincolare le competenti strutture regionali all'inserimento della formazione del personale interno, cui sia stata già stata riconosciuta la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria. Le risorse sarebbero quelle già stanziare nell'ambito della Missione 1, Programma 10, del bilancio regionale (cap. U0003360), destinate al personale regionale.

Non sarebbe quindi derogata né la disciplina dell'art. 57, comma 3, del codice di procedura penale, che delimita la categoria degli agenti di polizia giudiziaria, né quella dell'art. 5, comma 2, della legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), che riserva al prefetto il potere di conferire la qualità di agente di pubblica sicurezza al personale che svolge servizio di polizia municipale.

Sarebbe solo disciplinata l'organizzazione di un corso di formazione per personale interno, dal quale non deriverebbe alcun conferimento di funzioni di polizia giudiziaria. Pertanto, non vi sarebbe alcuna interferenza sulle competenze legislative statali in materia.

10.- All'udienza del 25 gennaio 2023, l'Avvocatura generale dello Stato ha dato atto che, con delibera del 19 gennaio 2023, il Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare all'impugnativa dell'art. 61, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021. Alla medesima udienza, la difesa regionale ha dichiarato di accettare la rinuncia all'impugnazione.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

2.- In ordine alla questione avente ad oggetto l'art. 61, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, occorre rilevare, in via preliminare, che è intervenuta la rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con accettazione da parte della Regione Puglia.

Con riferimento alla citata disposizione, va pertanto dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 190, n. 179, n. 123 e n. 114 del 2022; ordinanze n. 142, n. 133 e n. 130 del 2022).



3.- Quanto alle singole questioni di legittimità costituzionale che non sono state oggetto di rinuncia, con il primo motivo di ricorso è impugnato l'art. 10, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

3.1.- Nel modificare l'art. 12 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, la disposizione impugnata vi aggiunge il nuovo comma 4-*bis*, che stabilisce i requisiti per ricoprire le funzioni di responsabile sanitario nelle «strutture monospecialistiche domiciliari, ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali».

3.2.- Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali nella materia «tutela della salute».

La censura si appunta sulla differente terminologia utilizzata dalla disposizione regionale impugnata («strutture» anziché «organizzazioni»), che determinerebbe un'illegittima estensione alle «organizzazioni» che erogano cure domiciliari del sistema di autorizzazione e accreditamento, previsto dalla legge statale per le «strutture» che operano in questo settore.

3.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 è inammissibile.

Nelle argomentazioni del ricorrente, risulta omesso qualsiasi riferimento in ordine al rapporto di derivazione causale del lamentato effetto (di estensione del sistema di autorizzazione e accreditamento alle strutture che erogano cure domiciliari) dalla disposizione regionale impugnata, che in realtà regola un aspetto del tutto diverso, ossia i requisiti per il conferimento dell'incarico di direttore sanitario.

Le carenze argomentative del ricorso non consentono di superare l'oscurità della censura formulata dal ricorrente. Da ciò discende l'inammissibilità della questione (sentenze n. 115 del 2021, n. 161 e n. 114 del 2017).

4.- Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 11 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

4.1.- Nel modificare l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 17 del 2017, l'art. 11 in esame disciplina i limiti di età ai fini del conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e di direttore sanitario degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e prevede che «[i]l direttore amministrativo e sanitario all'atto del conferimento dell'incarico non devono aver compiuto sessantacinque anni».

4.2.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., per contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, là dove stabilisce che «[l]e funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età».

4.3.- Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la disciplina statale delle modalità di conferimento e di cessazione degli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo degli enti del SSN e, in particolare, degli IRCCS, per sopraggiunti limiti di età, attiene all'organizzazione e alla gestione dei servizi sanitari e, di riflesso, anche all'efficienza degli stessi, esprimendo un principio fondamentale in materia di tutela della salute (sentenze n. 189, n. 155 e n. 139 del 2022, n. 209 e n. 195 del 2021, n. 295 del 2009 e n. 422 del 2006).

Con specifico riferimento alla disciplina della cessazione dell'incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario degli IRCCS, questa Corte ha ritenuto che «l'art. 11 del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), e l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 esprimano un principio fondamentale in materia di tutela della salute» (sentenza n. 195 del 2021).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, invece, ha evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in riferimento alla materia dell'«ordinamento civile». L'inconferenza del parametro indicato dal ricorrente rispetto al contenuto sostanziale della doglianza costituisce motivo di non fondatezza della questione (sentenze n. 132 del 2021 e n. 286 del 2019).

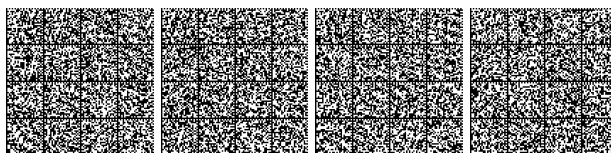
Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non è fondata.

5.- Con il terzo motivo di ricorso, è denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

5.1.- La disposizione impugnata consente alle strutture sanitarie rispettivamente contemplate dai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019 di «svolgere parte delle attività, per un limitato periodo di tempo nell'anno e senza pernottamento, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura».

5.2.- Il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata violi l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché l'esclusivo riferimento alla compatibilità con la «localizzazione turistica» comporterebbe l'esonero di una parte delle attività svolte dalle RSA dal rispetto degli standard e dei requisiti inderogabili di qualità e sicurezza delle strutture, dettati dagli artt. 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992.

5.3.- La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.



La censura del ricorrente trascura, infatti, la disposizione del comma 2 dello stesso art. 16, che subordina espressamente la possibilità per le RSA in esame di svolgere parte della propria attività presso sedi secondarie alla preventiva autorizzazione rilasciata dalla Regione Puglia, «formulata sulla base dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta Regionale». Inoltre, la stessa disposizione impugnata, al comma 1, contiene l'espresso richiamo ai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019 che, in attuazione dei principi stabiliti dal d.lgs. n. 502 del 1992, disciplinano a livello regionale l'attività delle RSA e dei centri diurni per soggetti non autosufficienti e per disabili.

Ciò consente di ritenere che il mancato richiamo alle disposizioni statali che regolano l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie non comporta necessariamente la deroga ai principi stabiliti dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Sulla base di un'interpretazione della disposizione regionale impugnata conforme alle norme costituzionali sul riparto delle competenze, si deve ritenere che i criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale ai fini del rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento delle attività debbano necessariamente rispettare le prescrizioni poste dai richiamati artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 e dai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019, che vi prestano attuazione a livello regionale.

Anche l'attività svolta presso le sedi secondarie delle RSA deve quindi ritenersi soggetta alla disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento posta dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 e dai regolamenti regionali numeri 4 e 5 del 2019, che stabiliscono i requisiti strutturali e tecnologici per ottenere l'autorizzazione regionale.

Dalla insussistenza della lesione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, nei termini così precisati, discende la non fondatezza della questione.

6.- Con il quarto motivo di ricorso è impugnato l'art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

6.1.- La disposizione impugnata modifica il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, che disciplina le ipotesi in cui «[l]a deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale di cui alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana di cui alla presente legge».

In particolare, la disposizione impugnata sostituisce la lettera e-ter) dell'art. 12, comma 3, prevedendo espressamente l'«incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse».

6.2.- In via preliminare, occorre rilevare che non è fondata l'eccezione di inammissibilità per genericità dei motivi dedotti, sollevata dalla difesa regionale.

Se è pur vero che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (tra le tante, sentenze n. 265 e n. 119 del 2022, n. 262, n. 219 e n. 171 del 2021), tuttavia, nel caso in esame risultano espresse con sufficiente chiarezza le ragioni poste a fondamento della violazione dei parametri evocati.

Infatti, il ricorrente denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio, e in particolare con i limiti inderogabili di densità edilizia di cui all'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica e all'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968.

È inoltre denunciata la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché le varianti che incrementano gli indici di edificabilità in zona agricola sarebbero sottratte alla necessaria verifica di conformità alla pianificazione paesaggistica, da svolgere con il coinvolgimento del Ministero della cultura.

Pur essendo formulate in maniera sintetica, le questioni superano la soglia minima di chiarezza necessaria ai fini della loro ammissibilità.

6.3.- Nel merito, non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio.

6.3.1.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con i limiti inderogabili di densità edilizia di cui all'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968, attuativo dell'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge n. 1150 del 1942, e, in particolare, con l'indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq fissato per le zone agricole, ove ne sia consentita l'edificazione. Da ciò conseguirebbe la violazione del principio fondamentale in materia di governo del territorio, contenuto nell'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica, e dunque dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.3.2.- Occorre preliminarmente rilevare che la sostituzione della lettera e-ter) in esame è intervenuta a distanza di poche settimane dalla sua entrata in vigore. Il testo originario era stato introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Puglia n. 39 del 2021. Esso era così formulato: «e-ter) incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'articolo 51 della l.r. 56/1980».



Con sentenza n. 240 del 2022, sono state ritenute non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative a questa precedente versione della lettera *e-ter*), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, Cost., quest'ultimo per contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio.

6.3.3.- Rispetto alla versione precedente della lettera *e-ter*), la disposizione impugnata - intervenuta nelle more del precedente giudizio di legittimità costituzionale - delimita con chiarezza l'ambito applicativo delle esclusioni dalla verifica di compatibilità regionale e provinciale, circoscrivendolo espressamente agli interventi di «realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse». Questa nuova delimitazione si muove quindi su due direttrici: da un lato, essa specifica la natura agricola delle aree; dall'altro, indica esplicitamente la destinazione non residenziale dei fabbricati.

Occorre in proposito ribadire che il limite inderogabile di densità fondiaria è prescritto dall'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968 solo «per le abitazioni». Esso non riguarda pertanto gli interventi previsti dalla disposizione impugnata, che non comprendono gli insediamenti residenziali (sentenza n. 240 del 2022). Infatti, come si è visto sopra, nel nuovo testo della lettera *e-ter*), il legislatore regionale ha fatto espressamente riferimento a «fabbricati [...] strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse». Si tratta quindi di fabbricati che non hanno destinazione residenziale e che pertanto non sono contemplati dall'art. 7, numero 4), del d.m. n. 1444 del 1968, invocato dal ricorrente quale parametro interposto.

Deve escludersi pertanto che la disposizione impugnata deroghi ai limiti di densità edilizia stabiliti dalle norme interposte e che contrasti con i principi fondamentali della materia «governo del territorio». Da ciò consegue la non fondatezza della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi in materia di governo del territorio.

6.4. - Non sono fondate neppure le questioni di legittimità del medesimo art. 54, comma 1, lettera *s*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

6.4.1.- Ad avviso del ricorrente, con la disposizione impugnata il legislatore regionale avrebbe consentito che modifiche alla pianificazione urbanistica, tali da incrementare gli indici di edificabilità in zona agricola, siano sottratte alla verifica di adeguamento e conformazione alla pianificazione paesaggistica, da svolgere con il necessario coinvolgimento del Ministero della cultura.

6.4.2.- Al riguardo, va richiamato il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale, «in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge» (sentenza n. 240 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

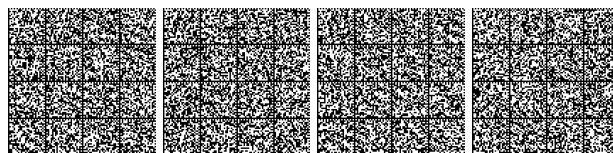
La disposizione impugnata non prevede alcuna esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel PPTR. Come già rilevato in relazione alla previgente e più ampia versione della stessa lettera *e-ter*) dell'art. 12, comma 3, anche la disposizione impugnata «può ben essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio - e soggette alla procedura disciplinata dal comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001 - debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR» (sentenza n. 240 del 2022).

Le questioni di legittimità dell'art. 54, comma 1, lettera *s*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., risultano dunque non fondate, non essendo violati i principi di prevalenza e di co-pianificazione di cui agli artt. 136, 143 e 145 cod. beni culturali, invocati quali norme interposte.

7.- Con il quinto motivo di ricorso, è denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

7.1.- La disposizione impugnata modifica l'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 27 del 2012.

L'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2012, rubricato «Attuazione piani di ricostruzione», al comma 2, primo periodo, stabilisce ora che «[p]er la prosecuzione delle attività i Comuni hanno facoltà di avvalersi, dal 1° maggio 2012 al 31 dicembre 2022, di personale esterno specificamente contrattualizzato a tempo determinato, nel limite di spesa e nel numero dei contratti in essere alla data del 30 aprile 2012», così prorogando per un ulteriore anno il termine prima stabilito dallo stesso art. 2, comma 2, come modificato dall'art. 31, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021).



7.2.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, poiché la reiterazione delle proroghe, a partire dal 2012, del termine previsto dall'art. 2, comma 2, determinerebbe la stabilizzazione di una situazione di natura eccezionale e derogatoria e non rispetterebbe le condizioni di legittimo impiego dei contratti a termine stabilite dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ove si dispone che la durata di tali contratti non possa superare 36 mesi.

7.3.- La questione è fondata.

L'art. 55 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 incide sulla disciplina, stabilita dalla legge reg. Puglia n. 27 del 2012, della prosecuzione, da parte degli enti locali interessati, delle attività di ricostruzione successive al sisma del 31 ottobre 2002 nell'area della Provincia di Foggia.

Come si è visto, la disposizione impugnata proroga, per un ulteriore anno, sino al 31 dicembre 2022, il termine entro il quale i comuni interessati «hanno facoltà di avvalersi», per la prosecuzione delle suddette attività, di personale esterno con rapporto di lavoro a tempo determinato, nel limite di spesa e nel numero dei contratti in essere alla data del 30 aprile 2012. Entro questi limiti, alle amministrazioni comunali viene così consentita sia la stipula di nuovi contratti a tempo determinato con personale esterno, sia la reiterazione di precedenti contratti di lavoro a termine.

7.3.1. - Va preliminarmente evidenziato che quella introdotta dalla disposizione impugnata costituisce la nona proroga disposta dal legislatore pugliese nell'arco temporale di nove anni.

Infatti, prima della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, oggetto di impugnazione, il termine previsto dall'art. 2, comma 2, era già stato progressivamente differito: *a)* dall'art. 50, comma 1, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia); *b)* dall'art. 38, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2013, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia); *c)* dall'art. 37, comma 1, lettera *a)*, della legge della Regione Puglia 1° agosto 2014, n. 37 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014); *d)* dall'art. 9 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2014, n. 52 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2015 e bilancio pluriennale 2015-2017 della Regione Puglia); *e)* dall'art. 10 della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)); *f)* dall'art. 7 della legge della Regione Puglia 12 dicembre 2017, n. 54 (Variazione al Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2017 e pluriennale 2017-2019); *g)* dall'art. 16 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021); *h)* dall'art. 31 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020.

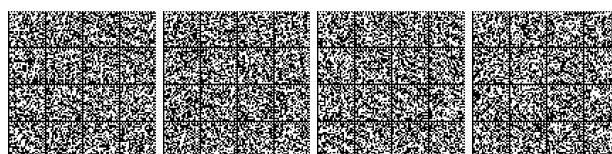
7.3.2.- Quanto al riparto delle competenze tra Stato e regioni, questa Corte ha più volte affermato che la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione - come rivisitata dal d.lgs. n. 165 del 2001 - rientra nella materia «ordinamento civile», riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (tra le molte, sentenze n. 43 del 2020 e n. 160 del 2017).

Nel caso in esame, assume particolare rilievo quanto stabilito dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che disciplina le modalità e i limiti con cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a forme di lavoro flessibile (sentenze n. 257 e n. 43 del 2020, e n. 217 del 2012).

Nell'attuale formulazione, l'art. 36 contiene la regolamentazione del contratto di lavoro a tempo determinato, stabilendone limiti e condizioni. Al comma 1, è previsto, quale principio generale, quello secondo cui «[p]er le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35».

Con formulazione derogatoria rispetto a questa previsione di carattere generale, il successivo comma 2 prevede che il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, e a forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, è possibile «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» (comma 2, secondo periodo).

7.3.3.- L'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 pone dunque dei limiti stringenti al ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e afferma la necessità che sussistano «esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» per giustificare il ricorso a questa tipologia contrattuale. Il medesimo art. 36 demanda agli artt. 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183) e ai contratti collettivi nazionali di lavoro la definizione di aspetti e profili della disciplina in materia (art. 36, comma 2-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001).



La riserva di contrattazione collettiva, posta dal legislatore statale quale principio fondamentale, comporta che essa operi come limite all'autonomia regionale. In questo contesto, è stato evidenziato il ruolo essenziale riconosciuto dal legislatore all'autonomia collettiva nel regolare aspetti salienti del contratto di lavoro con le pubbliche amministrazioni (fra le molte, sentenze n. 153 del 2021, n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015).

Per quanto qui rileva, è l'art. 60 (Contratto di lavoro a tempo determinato) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2019-2021 che - in attuazione del citato art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 - detta disposizioni in ordine alle tipologie flessibili del rapporto di lavoro nel settore e alla durata massima dei contratti a termine, stabilendo, al comma 2, che «[i] contratti a termine hanno la durata massima di trentasei mesi».

7.3.4.- La disposizione regionale impugnata consente ai comuni di estendere il ricorso ai contratti di lavoro a termine, senza rispettare le condizioni e i limiti previsti e richiamati dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Infatti, nel disporre l'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2022, l'art. 55 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non contiene alcuna indicazione della durata massima dei contratti a termine di cui consente la stipula o il rinnovo, né correla il ricorso a questo tipo di contratti a effettive esigenze eccezionali e temporanee, come richiesto dalla norma statale. In questo modo, il ricorso al contratto di lavoro a termine, ripetutamente esteso nell'arco di oltre un decennio, si risolve in una modalità volta a sopperire alle ordinarie carenze di organico dei comuni interessati. Ad esse, tuttavia, si deve far fronte attraverso le forme di reclutamento di personale previste dal legislatore statale per la pubblica amministrazione (sentenze n. 251 del 2020, n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012).

Sussiste pertanto la violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile. Sul punto questa Corte ha ribadito, anche recentemente, che la materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, «ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro» (sentenza n. 255 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 25 del 2021, n. 257 del 2020, n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014).

Mediante il reiterato differimento del termine entro il quale i comuni interessati possono continuare ad avvalersi di personale esterno con contratto di lavoro a tempo determinato, la Regione Puglia ha perseguito - e in definitiva realizzato - l'obiettivo di "normalizzare" il ricorso a questa tipologia di contratti di lavoro, eludendo i limiti stringenti di durata e le condizioni rigorose cui il legislatore statale subordina tale possibilità. È stata infatti perpetuata, nel corso di più di un decennio, una modalità derogatoria di regolazione del rapporto di lavoro con il proprio personale. Ciò finisce per trasformare il contratto a termine da forma contrattuale riservata ad esigenze eccezionali e temporanee a modulo ordinario di assunzione del personale della pubblica amministrazione.

Pertanto, nel prorogare la possibilità di assumere lavoratori a tempo determinato, in mancanza delle condizioni stabilite dal legislatore statale per il legittimo ricorso a questa tipologia contrattuale, la disposizione impugnata risulta lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e la relativa questione deve dunque ritenersi fondata.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infine impugnato l'art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

La disposizione impugnata prevede che «[n]ell'anno 2022 la Regione Puglia organizza un corso di formazione interno, per consentire il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria nella categoria di nuovo inquadramento, al personale che, già in possesso di tale qualifica, l'ha persa a seguito di progressione verticale».

8.1.- Ad avviso del ricorrente, sarebbe violato l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché la disposizione in esame comporterebbe nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, senza prevederne la quantificazione e la necessaria copertura finanziaria.

8.2.- Va preliminarmente rigettata l'eccezione di inammissibilità, per genericità della motivazione, proposta dalla difesa della Regione Puglia.

Il ricorrente deduce, in termini sintetici ma adeguati, il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 81, terzo comma, Cost., per mancanza della necessaria quantificazione e copertura finanziaria dei nuovi e maggiori oneri derivanti a carico del bilancio regionale.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, tale parametro opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale (sentenze n. 226 del 2021, n. 235 del 2020, n. 147 del 2018 e n. 26 del 2013).

8.3.- Nel merito, la questione è fondata.

Va rilevato che l'art. 74 in esame prevede l'istituzione per l'anno 2022 di uno specifico corso di formazione per il personale, finalizzato al riconoscimento di una particolare qualifica professionale.



La specificità della previsione - quanto all'effettiva istituzione del corso di formazione, al suo oggetto, ai destinatari e al periodo in cui esso si deve svolgere - ne evidenzia la natura immediatamente precettiva e vincolante per l'amministrazione regionale. Tuttavia, questa previsione non è stata accompagnata da alcuna quantificazione delle nuove spese che ne possono derivare, né dall'indicazione del relativo stanziamento.

D'altra parte, non può essere condivisa la prospettazione difensiva della Regione Puglia, secondo la quale le risorse per i nuovi oneri derivanti dalla disposizione impugnata sarebbero ricomprese nel capitolo di bilancio destinato alle spese per il personale. Infatti, non solo tale affermazione contraddice quanto sostenuto dalla stessa difesa regionale circa l'assenza di nuovi oneri connessi all'organizzazione del corso di formazione, ma essa non è accompagnata da alcuna indicazione quantitativa, tale da rendere credibile l'indicazione delle necessarie risorse.

In mancanza di un'indicazione degli oneri di spesa e di un'analitica copertura degli oneri finanziari, sussiste pertanto la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 74 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera a), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, lettera b), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 54

Sentenza 10 febbraio - 30 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Competenza e giurisdizione - Procedimenti cautelari - Competenza in corso di causa - Obbligo, secondo un orientamento della giurisprudenza di merito, di declinare la competenza del giudice della cautela in favore di quello del processo continente di merito quando la causa di questo è prefigurata in un successivo ricorso cautelare *ante causam* - Denunciata disparità di trattamento e violazione del diritto di azione - Inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura civile, art. 669-*quater*.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 669-*quater* del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Siena, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra la Banca Monte dei Paschi di Siena spa e L. D.S., con ordinanza del 30 marzo 2022, iscritta al n. 81 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

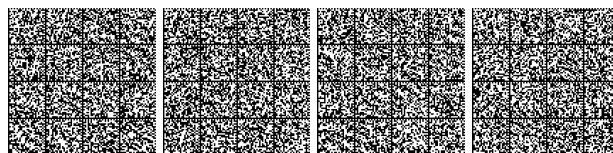
udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 marzo 2022, iscritta al n. 81 del registro ordinanze del 2022, il Tribunale ordinario di Siena, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 669-*quater* del codice di procedura civile, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente premette di essere investito del ricorso per provvedimento d'urgenza *ante causam* ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., promosso dalla Banca Monte dei Paschi di Siena spa, a cautela della fruttuosità della pre-annunciata azione di merito volta ad ottenere l'accertamento della violazione, da parte di L. D.S. - dipendente dell'istituto di credito con mansioni di gestore private banking, dimessosi con procedura telematica il 5 gennaio 2022, con decorrenza dal 7 gennaio 2022 - del patto di non concorrenza stipulato il 26 giugno 2019, previo accertamento della validità e dell'efficacia dello stesso, l'inibitoria dei comportamenti con esso contrastanti e la condanna del resistente al pagamento della penale pattuita, oltre interessi e rivalutazione, e al risarcimento del maggior danno.



Il giudice *a quo* precisa di avere, in accoglimento della istanza, con decreto del 19 gennaio 2022, ordinato al lavoratore di astenersi immediatamente dalla violazione del patto di non concorrenza, vigente alla data delle sue dimissioni, in pregiudizio della società ricorrente, fissando l'udienza per la conferma, la modifica o la revoca del decreto reso ai sensi dell'art. 669-sexies, secondo comma, cod. proc. civ.

Espone, ancora, il rimettente che, nel costituirsi nel giudizio cautelare, la parte resistente ha eccepito l'incompetenza del Tribunale di Siena in favore del Tribunale ordinario di Lucca, chiedendo revocarsi il provvedimento d'urgenza emesso inaudita altera parte. A tal fine ha dedotto di aver promosso, con ricorso ex art. 414 cod. proc. civ., depositato innanzi al Tribunale di Lucca il 7 gennaio 2022 - data di decorrenza delle rassegnate dimissioni - e notificato alla Banca Monte dei Paschi di Siena spa il 17 gennaio 2022, alle ore 14,45, un giudizio di cognizione ordinaria, avente ad oggetto l'accertamento che egli non stesse svolgendo alcuna attività in contrasto con il patto di non concorrenza stipulato con la datrice di lavoro il 26 giugno 2019 e che, pertanto, non fosse tenuto al versamento dell'importo ivi previsto a titolo di penale; l'accertamento della nullità, dell'annullabilità o comunque dell'inefficacia del patto di non concorrenza; in via subordinata, la riduzione della clausola penale e della durata del medesimo patto di non concorrenza nonché dell'estensione territoriale della relativa efficacia alla sola provincia di Lucca.

1.2.- Tanto premesso, il Tribunale di Siena dubita della legittimità costituzionale dell'art. 669-quater cod. proc. civ., del quale ritiene di essere chiamato a fare applicazione in ragione dell'eccezione di incompetenza formulata dalla parte resistente.

1.2.1.- Il rimettente muove dal presupposto secondo il quale tale disposizione - così come interpretata dalla giurisprudenza di merito assunta, per la sua uniformità, a diritto vivente -, nel caso in cui penda un giudizio di cognizione in rapporto di continenza con l'azione di merito preannunciata nel ricorso cautelare ante causam, impone al giudice della cautela di dichiarare la propria incompetenza in favore del giudice della causa continente e, quindi, di revocare il provvedimento cautelare inaudita altera parte eventualmente concesso.

1.2.2.- Argomenta, a tal fine, il giudice *a quo* che la «specularità contrapposta, alternativa, degli oggetti in comparazione» - da una parte, l'azione di cognizione ordinaria preannunciata dalla società ricorrente con la domanda cautelare, avente ad oggetto l'accertamento della violazione, da parte del proprio dipendente, del patto di non concorrenza, e, dall'altra, l'azione di cognizione ordinaria esercitata dal lavoratore, avente ad oggetto l'accertamento dell'illiceità dello stesso patto di non concorrenza e della sua mancata violazione - ha indotto la giurisprudenza di merito a ritenere l'incompetenza del giudice successivamente adito in via cautelare in favore di quello preventivamente adito in sede di cognizione ordinaria «generalmente attingendo all'istituto della continenza, talora alla litispendenza, come alla connessione».

A giudizio del rimettente, dalle numerose decisioni di merito che aderiscono a tale ricostruzione si ricaverebbe, infatti, un orientamento «ormai stabilizzato», e, quindi, un diritto vivente, rispetto al quale un percorso interpretativo difforme si rivelerebbe «[i]mprevedibile, inatteso e privo di segnali anticipatori».

È ben vero, precisa il giudice *a quo*, che la Corte di cassazione ha chiarito che alcune pronunce rese dalla giurisprudenza di merito non sono idonee a integrare un diritto vivente, essendo a tal fine necessari stabili approdi interpretativi del giudice di legittimità. Tuttavia, non è agevole reperire un orientamento di legittimità in materia cautelare, avendo la stessa Corte di cassazione affermato che il provvedimento d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. non è autonomamente impugnabile, neppure con ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111 Cost.

Osserva, quindi, il rimettente che, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, sussiste continenza quando le due cause pendenti contemporaneamente tra gli stessi soggetti davanti a giudici diversi abbiano ad oggetto domande interdipendenti o contrapposte, relative ad un unico rapporto negoziale, nonché, e più in generale, quando questioni dedotte con la domanda anteriormente proposta costituiscano il necessario presupposto, alla stregua di un nesso di pregiudizialità logico-giuridica, per la definizione del giudizio successivo, come nell'ipotesi in cui le contrapposte domande abbiano ad oggetto il riconoscimento e la tutela di diritti derivanti dallo stesso rapporto e il loro esito dipenda dalla soluzione di una o più questioni comuni.

Il principio espresso dai giudici di legittimità - prosegue l'ordinanza di rimessione - sarebbe «assolutamente sintonico» con la richiamata giurisprudenza di merito, secondo la quale, nella fattispecie in questione, la preventiva instaurazione di un giudizio a cognizione piena, in rapporto di continenza con la causa di merito prefigurata nel ricorso d'urgenza ante causam successivamente promosso, comporta l'attrazione della decisione sulla domanda cautelare alla competenza del giudice della causa di merito preventivamente adito.

1.2.3.- Sulla base dell'esposta premessa interpretativa, il giudice *a quo* deduce che la norma in scrutinio, comportando l'immediato venir meno dell'efficacia del provvedimento cautelare adottato in assenza di contraddittorio, determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale, nel quale, ai sensi dell'art. 27 del codice di procedura penale, la misura cautelare emessa dal giudice incompetente perde efficacia solo se, decorsi venti giorni dalla ordinanza di trasmissione degli atti, il giudice competente non provvede a norma degli artt. 292, 317 e 321 cod. proc. pen.



Il rimettente dà atto che il meccanismo previsto per il processo penale non può essere esteso al processo civile, ma ritiene che la sottolineata differenza renda evidente una irragionevole disparità di trattamento in contrasto con l'art. 3 Cost. e, al contempo, la violazione del diritto di azione, avuto riguardo alla coesistenzialità della tutela cautelare - e, in particolare, della tutela d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. - alla garanzia espressa dall'art. 24 Cost. Infatti, mancando nel processo civile un meccanismo di conservazione dell'efficacia del provvedimento cautelare analogo a quello previsto per il processo penale, si determinerebbe, nella situazione indicata, un vuoto di tutela cautelare «anzitutto» nel caso in cui la parte che invochi una misura cautelare sul presupposto della minaccia imminente di un pregiudizio irreparabile non sia a conoscenza della prevenzione del giudizio di merito e «si affermi pertanto in buona fede titolare di un diritto cautelando».

Una discontinuità della tutela, prosegue il rimettente, si evidenzerebbe poi anche nell'ipotesi in cui il ricorrente in cautela, pur essendo a conoscenza della pendenza del giudizio di merito, intenda avvalersi di un foro alternativo, poiché «anche in questa ipotesi, non appare irragionevole ritenere che, alcuna azione di condanna a tutela del proprio credito sia stata esercitata nel giudizio preventivamente instaurato altrove, che in alcun modo possa porsi in relazione di necessaria strumentalità con la cautela azionata».

Nel caso di specie, il vuoto di tutela cautelare deriverebbe dalla necessità di dichiarare, in ragione dell'ecceputa incompetenza, l'invalidità e l'inefficacia del provvedimento cautelare concesso inaudita altera parte a norma dell'art. 669-sexies, secondo comma, cod. proc. civ., nonostante continui a sussistere il rischio che, per opera del lavoratore dimessosi, ingenti masse patrimoniali possano transitare, in un breve lasso di tempo, dalla banca ricorrente alla concorrenza.

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la dichiarazione di inammissibilità, e comunque di non fondatezza, delle questioni.

2.1.- La difesa statale ha, anzitutto, eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza.

Sotto il primo profilo, l'interveniente rileva che il Tribunale rimettente, per un verso, ha dedotto che il denunciato vuoto di tutela deriverebbe dalla circostanza che la ricorrente nel giudizio *a quo*, all'atto della notifica del ricorso cautelare (il 17 gennaio 2022, ore 15,33), non poteva avere conoscenza della pendenza del giudizio di merito radicato dinanzi al Tribunale di Lucca, posto che il ricorso e il decreto di fissazione di udienza le erano stati notificati solo pochi minuti prima (il 17 gennaio 2022, ore 14,45).

Tuttavia, rimarca la difesa dello Stato, lo stesso rimettente ravvisa un vuoto di tutela anche nel caso in cui il soggetto che invoca la misura cautelare, pur essendo a conoscenza della pendenza del giudizio di merito continente, intenda, cionondimeno, avvalersi di un foro territoriale alternativo, nella specie ai sensi dell'art. 413 cod. proc. civ.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la questione di legittimità costituzionale non potrebbe essere indifferentemente basata su entrambe le indicate prospettazioni del fatto processuale.

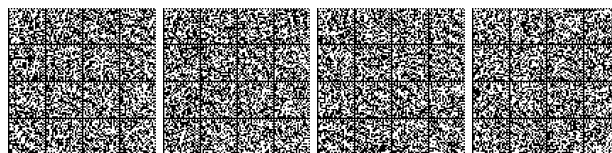
Il dubbio nell'inquadramento della situazione processuale - prosegue l'interveniente - inficia altresì la motivazione sulle ragioni della dedotta violazione degli artt. 3 e 24 Cost., essendosi il giudice *a quo* limitato a evocare tali parametri costituzionali senza, tuttavia, chiarire in che modo l'incompetenza del giudice adito per secondo comporterebbe, nei casi alternativamente descritti, un vuoto di tutela.

2.1.1.- La difesa dello Stato reputa le questioni sollevate comunque inammissibili per insufficiente interpretazione della disposizione oggetto di censura.

L'interveniente, pur ritenendo corretto l'assunto per il quale ricorre una relazione di continenza tra l'azione di nullità o di accertamento negativo del patto di non concorrenza previamente proposta dinanzi al Tribunale di Lucca dal resistente nel giudizio *a quo* e la domanda di adempimento del medesimo patto preannunciata dalla parte datoriale con la domanda cautelare avanzata davanti al Tribunale di Siena, reputa, per contro, inesatta l'affermazione secondo la quale, nel caso in cui la domanda "contenuta" non venga proposta come domanda di merito, ma di essa si chieda l'anticipazione cautelare, debba necessariamente trovare applicazione l'art. 669-quater cod. proc. civ.

La disposizione censurata, nel prevedere che, nel caso in cui la causa di merito, la cui fruttuosità debba essere assicurata da un provvedimento cautelare, penda davanti ad un determinato giudice, l'istanza cautelare va rivolta a quest'ultimo, si riferirebbe alla medesima domanda di merito, cioè ad una domanda caratterizzata da identici soggetti, petitum e causa petendi.

La *ratio* della previsione in scrutinio coinciderebbe con la finalità di unificare la cognizione cautelare e di merito dinanzi allo stesso giudice del processo di cognizione, onde evitare la scissione delle due tutele, attesa l'inidoneità del procedimento cautelare a pervenire ad un provvedimento definitivo.



Per contro, secondo la difesa statale, se la causa di merito già pendente è caratterizzata da un *petitum* e da una causa petendi diversi da quelli della domanda preannunciata nel procedimento cautelare autonomo successivamente promosso, l'art. 669-*quater* cod. proc. civ. «non è necessariamente applicabile».

Infatti, il giudice adito con la domanda cautelare, in caso di pendenza di un giudizio di merito avvinto da un rapporto di continenza alla causa ivi prefigurata, dovrebbe pronunciarsi sulla cautela e, in caso di accoglimento, fissare il termine ex art. 669-*octies*, primo comma, cod. proc. civ., per l'introduzione del giudizio di merito, spettando, poi, al giudice di questo processo valutare se sussista la continenza ed eventualmente provvedere ai sensi dell'art. 39, secondo comma, cod. proc. civ., fissando il termine per la riassunzione del processo davanti al giudice preventivamente adito.

2.2.- In subordine, l'Avvocatura generale dello Stato assume la non fondatezza delle questioni sollevate.

2.2.1.- Non risulterebbe, anzitutto, precisata la ragione per la quale la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., non essendo chiaro se la fattispecie assunta a *tertium comparationis* sia quella delineata dall'art. 27 cod. proc. pen.

Ritiene, comunque, l'interveniente che la disciplina delle misure cautelari penali non possa essere posta a confronto con quella del processo cautelare civile, essendo diverse le rispettive finalità.

2.2.2.- Secondo la difesa statale, la questione non sarebbe fondata neanche in riferimento all'art. 24 Cost.

Il principio secondo il quale la tutela cautelare costituisce un contenuto essenziale del diritto alla tutela giurisdizionale sarebbe violato soltanto nel caso in cui l'azione cautelare venisse del tutto esclusa dai mezzi di difesa di un determinato diritto.

Tale evenienza - argomenta l'interveniente - è, invece, da escludersi nel caso in scrutinio, in quanto l'art. 669-*septies* cod. proc. civ., non esaminato dal rimettente, dispone chiaramente che l'ordinanza di incompetenza non preclude la riproposizione della domanda cautelare.

2.2.3.- In merito alla censura che lamenta che la disposizione in scrutinio impedirebbe alla parte interessata di avvalersi di uno dei fori alternativi accordati dall'art. 413 cod. proc. civ., il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, in caso di competenze concorrenti, il sistema del processo civile non offre alla parte una garanzia assoluta della possibilità di rivolgersi facoltativamente ad uno dei giudici indicati come competenti, posto che, a norma degli artt. 39 e 40 cod. proc. civ., la continenza e la connessione tra cause determinano sempre una modificazione delle regole sulla competenza, attribuendola ad un solo giudice in base al criterio della prevenzione (art. 39, secondo e terzo comma, cod. proc. civ.) o dell'accessorietà (art. 40, primo comma, cod. proc. civ.).

Secondo la difesa statale, alla base di tali previsioni risiederebbero le esigenze di semplificazione, di concentrazione e di ragionevole durata del processo garantite dall'art. 111, primo comma, Cost.

2.2.4.- Non avrebbe fondamento neppure il rilievo secondo il quale, nella fattispecie in scrutinio, la tutela cautelare sarebbe limitata in ragione della mancata conoscenza, da parte del soggetto che invoca il provvedimento cautelare, della prevenzione del giudizio di merito.

Osserva, al riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato che, a mente dell'art. 39, terzo comma, cod. proc. civ., la prevenzione può essere determinata dal semplice deposito dell'atto introduttivo del giudizio, ove questo debba essere instaurato con ricorso, né tale meccanismo può recare *vulnus* al principio di uguaglianza, posto che rientra nella discrezionalità del legislatore differenziare le forme processuali, proprio al fine di salvaguardare l'uguaglianza sostanziale.

Da ultimo, l'interveniente sottolinea che, comunque, nel caso di specie il ricorso cautelare, che il rimettente assume pregiudicato, risulta essere stato depositato dieci giorni dopo il deposito del ricorso introduttivo del giudizio di merito.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Siena, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 669-*quater* cod. proc. civ., nella parte in cui, secondo l'interpretazione offertane da un consolidato orientamento della giurisprudenza di merito, ove penda un giudizio di cognizione in rapporto di continenza con la causa di merito prefigurata in un successivo ricorso cautelare ante causam, impone al giudice della cautela di dichiarare la propria incompetenza in favore del giudice della causa continente preventivamente adito.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, così interpretata, contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in quanto, comportando, quale conseguenza della declinatoria di competenza del giudice della cautela in favore di quello del processo continente, l'inefficacia del provvedimento cautelare concesso inaudita altera parte, determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto si verifica nel processo penale, nel quale, a norma dell'art. 27 cod. proc. pen., la misura cautelare emessa dal giudice incompetente perde efficacia solo se, decorsi venti giorni dalla ordinanza di trasmissione degli atti, il giudice competente non provveda ai sensi degli artt. 292, 317 e 321 cod. proc. pen.



Sarebbe, inoltre, violato l'art. 24 Cost., in quanto, nella situazione indicata, la norma in scrutinio determinerebbe un vuoto di tutela anzitutto nel caso in cui la parte che invoca la cautela, non essendo a conoscenza della pendenza della causa di merito continente, abbia introdotto in buona fede il procedimento cautelare ante causam dinanzi ad un diverso giudice astrattamente competente.

Un vuoto di tutela cautelare si verificherebbe, altresì, nell'ipotesi in cui, pur essendo a conoscenza di tale pendenza, la stessa parte intenda avvalersi di un foro territoriale alternativo, giacché nel giudizio preventivamente instaurato non è stata avanzata alcuna domanda rispetto alla quale l'esperita azione cautelare si ponga in relazione di strumentalità.

2.- Va preliminarmente dato conto delle diverse eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- La difesa statale ha, anzitutto, eccepito il difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni proposte.

Una prima ragione di inammissibilità discenderebbe dalla formulazione in termini di irrisolta alternatività della censura che denuncia il vuoto di tutela cautelare, per essere la stessa basata, al contempo, sia sulla impossibilità, per il ricorrente in via cautelare in buona fede, di conoscere materialmente la pendenza del giudizio di merito continente, sia sull'impedimento, per lo stesso richiedente la cautela, ad avvalersi di un altro foro concorrente ai sensi dell'art. 413, secondo comma, cod. proc. civ. in ragione della preventiva instaurazione della causa di merito continente.

L'interveniente lamenta, altresì, la carenza della motivazione sulle ragioni della dedotta violazione degli artt. 3 e 24 Cost., per essersi il giudice *a quo* limitato a evocare tali parametri costituzionali senza, tuttavia, chiarire in che modo l'incompetenza del giudice adito per secondo comporterebbe, nei casi alternativamente descritti, un vuoto di tutela.

La difesa dello Stato reputa, poi, le questioni inammissibili per «insufficiente interpretazione delle norme denunciate», nonché per l'erroneità - oltre che per la carenza di motivazione - della premessa interpretativa secondo la quale, in caso di continenza tra la causa di merito previamente introdotta e il procedimento cautelare successivamente promosso davanti ad un diverso ufficio giudiziario, la domanda cautelare non potrebbe essere esaminata dal giudice adito, il quale dovrebbe dichiararsi incompetente in favore del giudice della causa continente.

3.- L'eccezione da ultimo illustrata ha carattere logicamente preliminare rispetto alle altre e pertanto deve essere esaminata prioritariamente.

Essa è fondata, sia pure alla stregua di un percorso argomentativo parzialmente diverso da quello svolto dalla difesa statale.

3.1.- I dubbi di illegittimità costituzionale sollevati dal rimettente traggono origine dall'interpretazione - accolta da un cospicuo numero di pronunce di merito, per lo più adottate da giudici del lavoro e in fattispecie analoghe a quella oggetto del processo principale - secondo la quale, ai fini dell'individuazione della competenza cautelare pendente iudicio, per «causa pendente per il merito» ai sensi dell'art. 669-*quater*, primo comma, cod. proc. civ. deve intendersi anche il giudizio di cognizione avvinto da una relazione di continenza a quello prefigurato nella domanda cautelare ante causam.

Tale esegesi poggia sull'orientamento di legittimità secondo il quale la disciplina della continenza dettata dall'art. 39, secondo comma, cod. proc. civ. non trova applicazione solo nell'ipotesi in cui due cause, pendenti contemporaneamente tra gli stessi soggetti davanti a giudici diversi, condividono la medesima causa petendi, ma differiscono nel petitum sotto il profilo quantitativo, in quanto l'una è contenuta nell'altra. Essa si applica altresì quando le domande, pur vertendo su un unico rapporto sostanziale, siano interdipendenti o contrapposte, nonché, più in generale, «quando le questioni dedotte con la domanda anteriormente proposta costituiscano il necessario presupposto (alla stregua della sussistenza di un nesso di pregiudizialità logico-giuridica) per la definizione del giudizio successivo, come nell'ipotesi in cui le contrapposte domande abbiano ad oggetto il riconoscimento e la tutela di diritti derivanti dallo stesso rapporto e il loro esito dipenda dalla soluzione di una o più questioni comuni» (ex aliis, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 18 febbraio 2022, n. 5340).

Sulla scorta di tale ricostruzione, la richiamata giurisprudenza di merito evidenzia che, nelle fattispecie come quella sottoposta all'odierno rimettente, si pone la necessità di addivenire ad un accertamento coerente e unitario sulla validità del patto di non concorrenza ex art. 2125 del codice civile, il quale, da un lato, è oggetto di un processo di accertamento negativo a cognizione piena introdotto dal dipendente cessato dal rapporto di lavoro, e, dall'altro, è dedotto a fondamento della contrapposta e speculare domanda prospettata dal datore di lavoro con il ricorso cautelare. Sicché, se è vero che la domanda cautelare ha un contenuto essenzialmente inibitorio, e quindi differente dalla dichiarazione di nullità del patto di non concorrenza richiesta nel giudizio di cognizione, tuttavia all'accertamento incidentale della validità di tale convenzione è chiamato il giudice della cautela, in sede di valutazione della sussistenza del *fumus boni iuris*, così come il giudice della causa di merito ai fini della decisione a cognizione piena.



In definitiva, secondo l'interpretazione di merito evocata dal rimettente, la diversità del petitum e della causa petendi non osta alla configurabilità di una relazione di continenza tra i due procedimenti, né vale ad escludere che tra gli stessi intercorra il tipico rapporto di strumentalità funzionale che lega il processo cautelare a quello di cognizione (Tribunale di Roma, sezione lavoro, ordinanza 21 dicembre 2020; in senso conforme, ex aliis, Tribunale di Milano, sezione lavoro, ordinanza 20 gennaio 2022; Tribunale di Bergamo, sezione lavoro, ordinanza 29 aprile 2021; Tribunale di Parma, sezione lavoro, ordinanza 20 aprile 2018).

3.2.- Il giudice *a quo*, da un lato, considera il ricordato orientamento di merito espressione di un "diritto vivente", tanto da sostenere che un diverso percorso interpretativo si rivelerebbe «[i]mprevedibile, inatteso e privo di segnali anticipatori»; dall'altro, sospetta che l'esegesi che ne costituisce il fondamento, per gli esiti applicativi cui conduce, esibisca i profili di illegittimità costituzionale prospettati.

3.2.1.- È, tuttavia, da rilevarsi che sull'interpretazione oggetto dei dubbi di illegittimità costituzionale manca, in realtà, un "diritto vivente", posto che, a fronte dell'indirizzo di cui dà conto il rimettente, si registrano pronunce di segno contrario non solo nell'ambito della stessa giurisprudenza di merito (Tribunale di Roma, ordinanza 6 ottobre 2015, resa in procedimento per sequestro conservativo; Tribunale di Pescara, 21 ottobre 2006, resa in procedimento ex art. 700 cod. proc. civ. in materia di segnalazione alla Centrale dei rischi della Banca d'Italia), ma anche in seno a quella di legittimità.

La Corte di cassazione si è, infatti, espressa sullo specifico tema in esame, sia pure in un limitato numero di risalenti decisioni relative a fattispecie soggette alla disciplina anteriore alla introduzione del rito cautelare uniforme, al quale si riferisce la disposizione censurata.

Alcune pronunce hanno affermato che la causa pendente per il merito, rilevante ai fini della determinazione della competenza cautelare nel corso del giudizio, coincide con quella, vertente tra le stesse parti, nella quale si faccia valere il medesimo diritto che si afferma minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile ai fini della tutela in via cautelare e non quando investa un diritto diverso, ancorché connesso o contrapposto a quello dedotto nel procedimento d'urgenza; che, quindi, la causa pendente deve identificarsi per personae, petitum e causa petendi con quella che dovrebbe essere instaurata dopo il provvedimento cautelare (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 8 ottobre 1987, n. 7508 e 2 luglio 1981, n. 4284).

In altre occasioni, la stessa Corte di legittimità si è orientata in senso diverso, assumendo che, in tema di provvedimenti d'urgenza, la causa per il merito è quella tra le stesse parti, nella quale si faccia valere il medesimo diritto che si afferma minacciato da un pregiudizio imminente ed irreparabile, ancorché si tratti di fatti cronologicamente successivi e diversi da quello precedente già denunciato, e per il quale pende causa di merito, ed «[è] quindi logico e legittimo ritenere [...] la sussistenza di un univoco disegno illegittimo esplicatosi, cronologicamente, in una serie di episodi non autonomamente valutabili ma nella loro globalità», (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 23 dicembre 1993, n. 12765; in senso analogo Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 23 ottobre 1993, n. 10554).

3.3.- Alla luce di quanto premesso, deve escludersi che l'interpretazione sulla quale si incentrano le censure del rimettente possa essere assunta a diritto vivente valutabile ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, posto che, come questa Corte ha già avuto modo di precisare, «alcune pronunzie adottate in sede di merito non sono idonee ad integrare un "diritto vivente"» (ex aliis, sentenze n. 78 del 2012 e n. 217 del 2010), essendo, per contro, necessario un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità (ex aliis, sentenze n. 243 e n. 20 del 2022 e n. 1 del 2021), o comunque espresso a Sezioni unite (sentenze n. 13 del 2022 e n. 33 del 2021). Un siffatto orientamento non può ritenersi formato nella materia in scrutinio, avuto riguardo alla non univocità e al carattere risalente dei ricordati precedenti.

D'altro canto, risulta difficilmente ipotizzabile che sulla quaestio iuris qui in esame si delinei un indirizzo interpretativo dell'organo della nomofilachia connotato dai caratteri della costanza e della ripetizione, posto che, secondo l'impostazione da tempo accolta dalla giurisprudenza di legittimità, l'ordinanza di incompetenza cautelare ai sensi dell'art. 669-septies, primo comma, cod. proc. civ. non è impugnabile mediante regolamento preventivo di giurisdizione (ex aliis, Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanze 24 maggio 2022, n. 16764 e 28 febbraio 2019, n. 6039), né mediante regolamento di competenza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanze 29 luglio 2013, n. 18189 e 9 luglio 2009, n. 16091; sezione sesta civile, ordinanza 20 gennaio 2017, n. 1613). Più in generale, avverso i provvedimenti cautelari ante causam, ivi compresi quelli aventi natura anticipatoria, non è proponibile il ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., trattandosi di pronunce prive del carattere della stabilità e inidonee al passaggio in giudicato (ex aliis, ancora Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza n. 6039 del 2019).

La peculiarità effettuale della tutela cautelare non consente nemmeno di trarre utili indicazioni ricostruttive dalle enunciazioni espresse dalla giurisprudenza di legittimità in merito alla pronuncia di litispendenza o di continenza emessa nella fase sommaria del procedimento ex art. 1, commi 47 e seguenti, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), dal momento che, come chiarito dalla stessa Corte di cassazione, l'ordinanza che conclude la fase sommaria di tale giudizio è, a differenza del provvedimento d'urgenza ante causam, idonea al passaggio in giudicato in caso di omessa opposizione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 31 luglio 2014, n. 17443).



4.- Il rimettente, quindi, erroneamente ha ritenuto che sulla interpretazione contestata si sia formato un diritto vivente e, promuovendo l'incidente di legittimità costituzionale, ha inteso conseguire dalla Corte un avallo ad una delle possibili opzioni ricostruttive.

Siffatto uso improprio dello strumento dello scrutinio di legittimità costituzionale rende inammissibili le questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 132 del 2019 e n. 21 del 2013; ordinanze n. 97 del 2017, n. 87 e n. 33 del 2016), con assorbimento di ogni altro profilo di inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 669-quater del codice di procedura civile sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Siena, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230054

N. 55

Ordinanza 7 - 30 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Norme della Regione Siciliana - Adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale - Autorizzazione dell'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023, mediante corrispondente riduzione delle disponibilità di altra posta del bilancio regionale - Previsione che, per gli esercizi successivi, l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, dei principi di coordinamento della finanza pubblica, del principio dell'equilibrio di bilancio, delle competenze statutarie - *Ius superveniens* abrogativo della norma impugnata, *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24, art. 4.
- Costituzione, artt. 81, sesto comma; 117, commi secondo, lettera l), e terzo; 119, primo comma; statuto della Regione Siciliana.

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 dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 novembre 2021, depositato in cancelleria il 2 dicembre 2021, iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gianluigi Maurizio Amico per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.

Ritenuto che, con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 67 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4 della legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie), per violazione degli artt. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, 81, sesto comma, e 119, primo comma, della Costituzione, nonché per violazione delle competenze attribuite alla Regione Siciliana dal regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2;

che la disposizione impugnata stabilisce: «1. Per l'adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale (Missione 1, Programma 10, capitolo 212019) è autorizzata l'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023. 2. Agli oneri di cui al comma 1 si fa fronte mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 215704. Per gli esercizi successivi l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni»;

che, secondo il ricorrente, la riferita disposizione regionale sarebbe lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*), e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» e all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), in quanto l'incremento di risorse da essa prevista per il trattamento economico accessorio del personale dirigenziale della Regione Siciliana comporterebbe il superamento del limite, configurante principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, posto dal menzionato art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, del corrispondente importo determinato per l'anno 2016, in violazione di quanto stabilito sul punto dall'accordo Stato-Regione Siciliana sottoscritto in data 14 gennaio 2021 e dal relativo piano di rientro dal disavanzo finanziario della Regione, allegato alla legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 10 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023);

che sarebbero altresì violati l'art. 81, sesto comma, Cost., in relazione all'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), e l'art. 119, primo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata determinerebbe un incremento degli oneri finanziari relativi al fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale dirigenziale che pregiudicherebbe il raggiungimento dell'obiettivo previsto dal predetto piano di rientro dal disavanzo finanziario;

che, infine, sarebbe leso l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione agli artt. 2, commi 2, 3 e 3-bis, 40 e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel caso in cui la disposizione impugnata determini direttamente un aumento della retribuzione di posizione e di risultato del personale regionale di qualifica dirigenziale: sarebbe violata, difatti, la competenza statale nella materia «ordinamento civile», in quanto le disposizioni evocate come parametri interposti demandano alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici, ivi compresi i dirigenti;

che, con atto depositato il 27 dicembre 2021, la Regione si è costituita in giudizio, confutando le censure mosse dal ricorrente e chiedendo di dichiarare inammissibili o non fondate le questioni promosse con il ricorso in epigrafe.

Considerato che, nelle more del presente giudizio, l'art. 15, numero 1), della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024) ha abrogato la disposizione impugnata a decorrere dal 1° gennaio 2022, ai sensi dell'art. 19, comma 2, della medesima legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;



che il 6 marzo 2022 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato la nota del Ragioniere generale della Regione Siciliana del 1° marzo 2023, prot. n. 21214, indirizzata al Commissario dello Stato della medesima Regione, nella quale «conferma» che la disposizione impugnata non ha trovato attuazione nel periodo in cui è stata vigente;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'abrogazione della disposizione impugnata, ove non abbia trovato medio tempore applicazione, determina la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 200, n. 117 e n. 78 del 2020; ordinanza n. 101 del 2020);

che nella fattispecie sussistono, pertanto, i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere in ordine alle questioni scrutinate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie), promosse, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 81, sesto comma, e 119, primo comma, della Costituzione, e alle competenze attribuite alla Regione Siciliana dal regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, 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 7 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230055

N. 56

Ordinanza 9 - 30 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di istigazione a delinquere - Trattamento sanzionatorio - Previsione della pena minima edittale di un anno di reclusione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della pena e della sua finalità rieducativa, nonché dei principi costituzionali e convenzionali a tutela della libertà di manifestazione del pensiero - Manifesta inammissibilità delle questioni.

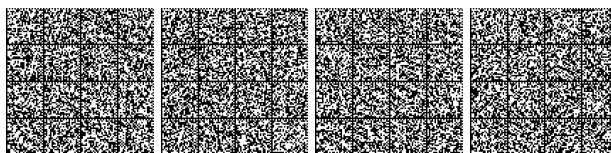
- Codice penale, art. 414, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 21, primo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 10 e 17.

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 dell'art. 414, primo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Udine nel procedimento penale a carico di T. D. e C. C., con ordinanza del 3 febbraio 2022, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2023.

Ritenuto che, con ordinanza del 3 febbraio 2022, il Tribunale ordinario di Udine ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 21, primo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 10 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 414, primo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede, per il delitto di istigazione a delinquere, la pena minima di un anno di reclusione;

che il rimettente è chiamato, nell'ambito di un processo penale celebrato con rito ordinario, a giudicare della responsabilità di T. D. e C. C., entrambi imputati del delitto di istigazione a delinquere di cui all'art. 414, primo comma, numero 1), cod. pen.;

che, espone il giudice *a quo*, al primo imputato è contestato di aver fatto l'apologia, in un discorso pronunciato durante una manifestazione pubblica, di «azioni di sabotaggio» commesse in danno di alcune sedi di una banca e di un partito politico, nonché di avere «istigato alla commissione di ulteriori atti di violenza del genere, quantomeno sulle cose», mentre alla seconda imputata è contestato di avere, nel corso di un'intervista radiofonica, «istigato alla commissione di reati contro l'onore o contro la persona» ai danni di personale medico in servizio presso una casa circondariale;

che il rimettente ritiene di sollevare le predette questioni di legittimità costituzionale «[a]ll'esito dell'istruttoria dibattimentale» e «prima di affrontare, in sede di deliberazione, la valutazione di merito sulla sussistenza dei singoli fatti, sulla effettiva pericolosità delle condotte, sull'applicabilità dell'art. 131-bis cod. pen. e sulla stessa adeguatezza dell'attuale cornice edittale rispetto ai fatti concreti in esame», dovendo egli comunque fare applicazione della disposizione censurata nel giudizio, e «anche perché talune delle valutazioni suddette possono essere influenzate dalla indicazione normativa di un certo minimo di pena non derogabile»;

che la pena minima edittale di un anno prevista dalla disposizione censurata non sarebbe conforme, ad avviso del giudice *a quo*, ai principi di ragionevolezza e finalità rieducativa della pena;

che infatti, sotto il profilo della ragionevolezza, tale pena minima sarebbe prevista «indipendentemente dall'entità del pericolo concreto di realizzazione del delitto a cui l'apologia o l'istigazione si riferisce e in relazione alla apologia o istigazione riferite a qualsiasi tipo di delitto», compresi quelli puniti soltanto con la pena pecuniaria o con una pena detentiva nei limiti minimi di cui all'art. 23 cod. pen., ovvero con una delle sanzioni previste per i reati perseguibili davanti al giudice di pace;

che ciò lederebbe, altresì, il principio di proporzione tra gravità del reato e severità della pena, che sarebbe a sua volta presupposto indispensabile per garantire la finalità rieducativa della pena medesima;

che l'evidenziato difetto di ragionevolezza e proporzionalità risulterebbe acuito dall'astratta applicabilità al delitto in esame dell'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-bis cod. pen., dal momento che, allorché non vi fossero le condizioni per accedere a tale istituto, il giudice dovrebbe, «senza alcuna gradualità e possibilità di adeguamento», necessariamente infliggere la pena di un anno di reclusione «anche per una situazione appena oltre detta soglia di irrilevanza»;

che sarebbe ulteriormente ravvisabile una lesione della libertà di manifestazione del pensiero, riconosciuta dall'art. 21 Cost. e dalle norme convenzionali menzionate, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., dal momento che l'attuale cornice edittale rischia di non permettere un'applicazione proporzionata, e pertanto legittima, della pena, secondo i parametri di cui agli artt. 10 e 17 CEDU, così come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'inammissibilità e la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate;



che esse sarebbero, anzitutto, inammissibili per difetto di rilevanza, in relazione al loro carattere astratto, eventuale e prematuro, dal momento che il rimettente non avrebbe effettuato alcuna prognosi sulla sussistenza dei fatti contestati, né avrebbe escluso la possibile applicabilità agli imputati della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis cod. pen., con conseguente difetto di motivazione sulla necessità di applicare effettivamente la pena della cui legittimità costituzionale egli dubita;

che l'inammissibilità delle questioni discenderebbe, altresì, dal difetto di motivazione circa la loro non manifesta infondatezza in relazione ai singoli parametri evocati;

che, ancora, il giudice *a quo* avrebbe omissso di indicare una «grandezza preesistente di pena minima asseritamente corretta che possa essere trasposta “per linee interne” o similari nella disposizione censurata», sicché egli chiederebbe in effetti a questa Corte di sostituirsi al legislatore nel determinare un nuovo minimo edittale, ciò che determinerebbe una ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni (è citata la sentenza n. 117 del 2021);

che, nel merito, le questioni sarebbero comunque manifestamente infondate quanto all'asserita violazione dell'art. 21 Cost., dal momento che non verrebbe qui in considerazione la conformità a Costituzione del divieto penalmente sanzionato, bensì unicamente il quantum di pena previsto per la condotta inosservante di tale divieto;

che manifestamente infondate sarebbero anche le censure di asserita sproporzione della pena formulate in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., dal momento che la pena minima prevista dall'art. 414, primo comma, cod. pen. non presenterebbe alcun carattere di manifesta arbitrarietà, irragionevolezza o sproporzione, e ricadrebbe pertanto entro gli ampi margini di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene, tanto più a fronte dell'applicabilità al delitto in questione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 163-bis (*recte*: 131-bis) cod. pen.

Considerato che le questioni di legittimità costituzionale all'esame concernono il trattamento sanzionatorio del delitto di istigazione a delinquere di cui all'art. 414, primo comma, numero 1), cod. pen., e, in particolare, il minimo edittale di un anno di reclusione che, secondo il rimettente, contrasterebbe con gli artt. 3, 21, primo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 10 e 17 CEDU;

che, tuttavia il giudice *a quo* non chiarisce, nell'ordinanza di rimessione, se egli debba fare applicazione nel caso concreto del frammento di disposizione censurato, concernente per l'appunto il trattamento sanzionatorio di chi abbia posto in essere una condotta corrispondente alla figura tipica di reato;

che, infatti, il rimettente si riserva espressamente di compiere, all'esito dell'incidente di legittimità costituzionale, «la valutazione di merito sulla sussistenza dei singoli fatti, sulla effettiva pericolosità delle condotte», nonché sull'applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis cod. pen. in relazione alla ipotetica particolare tenuità del fatto;

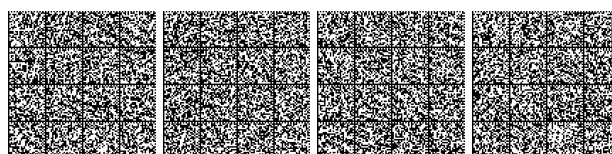
che è pertanto evidente che, qualora le prime due verifiche avessero esito negativo, il rimettente dovrebbe già escludere la responsabilità degli imputati per il reato loro ascritto, ciò che renderebbe superflua nel caso concreto la stessa pronuncia di questa Corte sulla cornice edittale prevista dal legislatore (sulla necessità di una interpretazione costituzionalmente orientata, ispirata alla sentenza n. 65 del 1970 di questa Corte, che circoscrive la figura criminosa in esame alle sole manifestazioni di pensiero che per le loro modalità integrino un «comportamento concretamente idoneo a provocare la commissione di delitti», requisito che spetta al giudice penale accertare nel singolo caso, si veda Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 12 settembre-27 novembre 2019, n. 48247; nello stesso senso, sezione prima penale, sentenze 23 aprile-4 luglio 2012, n. 25833 e 5 giugno-3 luglio 2001, n. 26907);

che ad analogo risultato si perverrebbe ove il giudice riconoscesse bensì la responsabilità degli imputati, ma qualificasse il fatto dagli stessi commesso come di particolare tenuità e meritevole, dunque, dell'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis cod. pen.;

che le questioni risultano pertanto, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, astratte e premature (sentenze n. 141 del 2022 e n. 114 del 2021, ordinanza n. 210 del 2020; da ultimo, sull'inammissibilità di questioni che difettano di «attualità e concretezza», sentenza n. 269 del 2022), ciò che impedisce a questa Corte di apprezzarne la concreta rilevanza nel caso oggetto del giudizio *a quo*;

che, per tale ragione, esse debbono essere ritenute manifestamente inammissibili, restando assorbite le ulteriori eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 414, primo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 21, primo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 10 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Udine con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230056

N. 57

Sentenza 9 febbraio - 31 marzo 2023

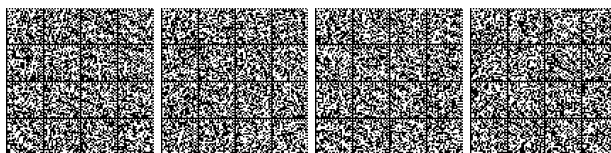
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Coltivazione della canapa finalizzata esclusivamente alla produzione di fibre o ad altri usi industriali consentiti dalla normativa UE e dalle convenzioni ONU - Prodotti ottenibili - Inclusione di piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati, nonché di polveri derivate ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Facoltà della Regione di promuovere le attività di sperimentazione e ricerca funzionali all'impiego e test dei semi di canapa per la produzione di semi decorticati ad uso alimentare - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e di quella concorrente in materia di tutela della salute, eccedenza dalle competenze statutarie - Inammissibilità delle questioni.

Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Canapa con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea - Ambito di applicazione, riferito alle piante e non ai prodotti da esse ricavati - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Regolamentazione dell'utilizzo dei prodotti derivanti dalle coltivazioni di canapa ammesse - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e di quella concorrente in materia di tutela della salute, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.



Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Promozione, coltivazione e trasformazione della canapa terapeutica ad uso medico da parte delle aziende pubbliche e private presenti nel territorio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e di quella concorrente in materia di tutela della salute, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Agricoltura e zootecnia - Coltura della canapa industriale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione che la Regione attua la legge nei limiti delle risorse finanziarie stanziata annualmente con legge di bilancio per tali finalità - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 6, artt. 1, comma 5, 2, comma 2, lettere *a*), numeri 1) e 6), *b*) e *c*), 3, comma 1, lettere *h*) e *i*), 8 e 9.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *h*), e terzo; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4.

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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 5, 2, comma 2, lettere *a*), numeri 1) e 6), *b*) e *c*), 3, comma 1, lettere *h*) e *i*), 8 e 9 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 6 (Sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 giugno 2022, depositato in cancelleria il 10 giugno 2022, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udita nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Alessandra Putzu per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 10 giugno 2022 e iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 5; 2, comma 2, lettere *a*), numeri 1) e 6), *b*) e *c*); 3, comma 1, lettere *h*) e *i*); 8 e 9 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 6 (Sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale), per violazione dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con riguardo alla materia «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» - in relazione agli artt. 1, 2, comma 2, 4, comma 5, e 7 della legge 2 dicembre 2016, n. 242 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa) -; dell'art. 4 dello statuto reg. Sardegna,



con riguardo alla materia «igiene e sanità pubblica»; dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riguardo alla materia «tutela della salute» - in relazione ai principi espressi dagli artt. 17, 26, 27, 32 e 73 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), 1, comma 1, lettera *b-bis*), e 2, comma 2, del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE» e 18-*quater*, comma 1, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172 -; nonché degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

2.- Il ricorrente richiama preliminarmente il contenuto degli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna: il primo assegna alla Regione competenza legislativa primaria nella materia «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario», subordinandola al rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale; il secondo attribuisce alla Regione la competenza legislativa nella materia «igiene e sanità pubblica», sottoponendola ai medesimi limiti dettati dall'art. 3, oltre che alla conformità ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

A fronte di tali competenze regionali, l'Avvocatura generale evoca la giurisprudenza di questa Corte, che avrebbe interpretato il «concetto di “ordine pubblico e sicurezza” [...] come comprendente l'insieme degli interventi e delle misure finalizzate al mantenimento dell'ordine pubblico ed alla prevenzione dei reati, tra i quali grave allarme sociale destano quelli in materia di stupefacenti». La disciplina statale, nell'individuare il catalogo delle sostanze vietate ai sensi del d.P.R. n. 309 del 1990 (di seguito t.u. stupefacenti), perseguirebbe, in particolare, l'obiettivo di tutelare i beni giuridici dell'ordine pubblico e della sicurezza, nonché della salute pubblica (vengono citate le sentenze n. 109 del 2016 e n. 133 del 1992).

Sulla base di tali premesse, il ricorrente procede a esporre le ragioni che sorreggono le singole censure.

3.- La prima disposizione impugnata è l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che - secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - presenterebbe un contenuto eccentrico rispetto alla disciplina statale.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la disposizione impugnata, nel circoscrivere l'ambito di applicazione della legge alla canapa con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) nei limiti previsti dalla normativa europea e statale, intenda rapportarli non solo alle piante in coltivazione, ma anche ai prodotti oggetto del commercio. Questo contrasterebbe con la legislazione statale che, viceversa, riferirebbe i «valori di tolleranza di THC indicati (0,2% - 0,6%) all'art. 4, comma 5, della legge n. 242 del 2016» al principio attivo rinvenuto nelle sole piante in coltivazione. La *ratio* della disciplina statale sarebbe, infatti, quella di tutelare il coltivatore «che abbia allestito regolarmente la piantagione, utilizzando sementi certificate idonee a sviluppare fisiologicamente piante con un corredo di THC inferiore allo 0,2%, e che, per cause naturali e senza avervi in alcun modo contribuito con il proprio consapevole intervento, veda svilupparsi una coltura che presenta valori di concentrazione del principio attivo superiori ai citati parametri percentuali».

Di conseguenza, l'attribuzione di rilevanza generalizzata ai suddetti limiti di THC finirebbe per «esorbitare dalla competenza regionale in subiecta materia, andando a violare la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'articolo 117, secondo comma lettera *h*) della Costituzione», oltre che i limiti imposti dagli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

4.- Il ricorrente impugna, di seguito, l'art. 2, comma 2, lettera *a*), numeri 1) e 6), nonché lettere *b*) e *c*), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

Il citato articolo riconosce alla Regione la facoltà di promuovere «le attività di sperimentazione e ricerca funzionali all'espansione della coltura della canapa [...], orientate principalmente: [...] all'individuazione delle varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, favorendo le varietà autoctone nazionali e, laddove reperibili, regionali, autorizzate e certificate dalle autorità competenti, promuovendo attività volte a migliorare, conservare e stabilizzare la qualità delle produzioni nel rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa» (lettera *a*, numero 1). La promozione delle medesime attività di sperimentazione e di ricerca viene, altresì, riferita «all'utilizzo della canapa nel settore alimentare, cosmetico, farmacologico e ornamentale» (lettera *a*, numero 6). E ancora, l'attività di promozione è rivolta alla «formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e [alla] informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi nel campo agronomico, agroindustriale, della bioedilizia e farmacologico» (lettera *b*), nonché all'«impiego e test dei semi di canapa per la produzione di semi decorticati ad uso alimentare» (lettera *c*).



4.1.- Relativamente all'art. 2, comma 2, lettera *a*), numero 1), l'Avvocatura generale dello Stato lamenta che il richiamo «all'individuazione, in funzione dei diversi impieghi, delle varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio sardo» valga a confermare il riferimento non solo alle piante in coltivazione, ma anche ai prodotti, dei «valori di tolleranza di THC indicati (0,2% - 0,6%) all'art. 4, comma 5, della legge n. 242 del 2016».

In tal modo, la disposizione travalicherebbe il perimetro tracciato dalla citata legge n. 242 del 2016 e andrebbe a sovrapporsi alla disciplina statale in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, lettera *h*), Cost., con riguardo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», oltre che degli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

4.2.- Quanto alle previsioni di cui all'art. 2, comma 2, lettera *a*), numero 6), nonché lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, esse si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., con l'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, in relazione agli artt. 2, comma 2, e 7 della legge n. 242 del 2016; con l'art. 4 dello statuto reg. Sardegna e con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990.

4.2.1.- A detta dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 2, comma 2, lettera *a*), numero 6), nel promuovere attività sperimentali e di ricerca orientate, fra l'altro, all'uso della canapa nel settore farmacologico, detterebbe una disciplina ascrivibile all'ambito degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope.

La previsione regionale si collocherebbe, pertanto, all'esterno di quanto consentito dall'art. 2, comma 2, lettera *f*), della legge n. 242 del 2016, che, senza necessità di autorizzazione, permette le sole «coltivazioni dedicate alle attività didattiche e dimostrative nonché di ricerca da parte di istituti pubblici o privati» estranee alla materia degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope.

La coltivazione «per scopi scientifici, sperimentali o didattici» di piante riconducibili al citato ambito sarebbe, invece, regolata dall'art. 26, comma 2, del d.P.R. n. 309 del 1990, che prevede la necessaria autorizzazione del «Ministro della sanità [... a] istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali di ricerca».

La disposizione impugnata, nell'omettere di specificare che le attività sperimentali e di ricerca orientate all'uso farmacologico debbano «intendersi limitate a quelle previste ai sensi dell'articolo 26», cagionerebbe un *vulnus* ai citati parametri costituzionali (*supra*, punto 4.2.).

Nel prosieguo, l'Avvocatura generale dello Stato lamenta che sempre l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 comporterebbe anche la violazione dell'art. 7 della legge n. 242 del 2016, non prevedendo il rispetto della disciplina ivi dettata in materia di riproduzione a carattere sperimentale della semente acquistata e «certificata nell'anno precedente».

4.2.2.- In senso analogo a quanto sopra già esposto, la promozione delle «attività di formazione e [...] di informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi nel campo [...] farmacologico» (lettera *b*) risulterebbe parimenti estranea, a detta della difesa statale, alla coltivazione e alla filiera agroindustriale della canapa, riferendosi a usi diversi da quelli consentiti dall'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016.

Anche tale previsione sarebbe, dunque, attratta dalla disciplina sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope, che rientrerebbe nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di esclusiva competenza legislativa dello Stato, il quale, con il d.P.R. n. 309 del 1990 e con il d.lgs. n. 219 del 2006, detterebbe, al contempo, principi fondamentali della materia «tutela della salute».

In definitiva, secondo quanto argomenta l'Avvocatura generale dello Stato, la legislazione regionale confonderebbe «i prodotti derivati dalla canapa industriale con quelli della cannabis ad uso medico e gli usi consentiti dalle due distinte discipline».

4.2.3.- Infine, sempre a parere del ricorrente, l'art. 2, comma 2, lettera *c*), nel richiamare la promozione di attività di sperimentazione e di ricerca orientate all'«impiego e i test dei semi di canapa per la produzione di semi decorticati ad uso alimentare» (lettera *c*), farebbe riferimento a un utilizzo dei prodotti derivanti dalle coltivazioni di canapa non contemplato dalla legge n. 242 del 2016, che non avrebbe previsto «l'impiego alimentare indicato dall[e] disposizion[i] in commento».

5.- Proseguendo nell'esame del ricorso, oggetto d'impugnazione è anche l'art. 3, comma 1, lettere *h*) e *i*), che ricomprende tra i prodotti che possono essere ottenuti dalla canapa «piante intere, parti di piante [...] e] polveri derivate ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento».

5.1.- A detta della difesa statale, la previsione regionale evocerebbe prodotti non contemplati dall'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, che, viceversa, rientrerebbero nella materia degli stupefacenti, come emergerebbe dagli artt. 17, 26, 27 e 32 del d.P.R. n. 309 del 1990. Le foglie e le inflorescenze, contenendo CBD (cannabidiolo) che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *b-bis*), del d.lgs. n. 219 del 2006, «è da considerarsi a tutti gli effetti una sostanza attiva», sarebbero ascrivibili alla disciplina dei medicinali (art. 2, comma 2, del citato decreto legislativo).



5.2.- In ogni caso, secondo l'Avvocatura generale, stante il carattere tassativo - in base al diritto vivente (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 30 maggio-10 luglio 2019, n. 30475) - dei prodotti indicati dall'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, la commercializzazione di prodotti diversi da quelli indicati dalla citata disciplina integrerebbe, a prescindere dal loro contenuto di THC, l'illecito di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990.

5.3.- In definitiva, la previsione regionale violerebbe: la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.; l'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, in relazione all'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016; l'art. 4 dello statuto reg. Sardegna e l'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «tutela della salute», in relazione agli artt. 17, 26, 27, 32 e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, nonché 1, comma 1, lettera *b-bis*), e 2, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006.

6.- Di seguito, il ricorrente impugna l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che attribuisce alla Regione il compito di sostenere e promuovere la coltivazione e la trasformazione della «canapa terapeutica ad uso medico», da parte delle aziende pubbliche e private, regolarmente autorizzate, presenti nel territorio regionale, al fine di «favorire la competitività e la sostenibilità delle produzioni canapicole, con particolare riferimento alle produzioni per scopi farmaceutici».

La disposizione regionale contrasterebbe - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - con quanto previsto dall'art. 18-*quater* del d.l. n. 148 del 2017, come convertito, il cui comma 1 considera quale unico soggetto legittimato a provvedere alla coltivazione e alla trasformazione della cannabis in sostanze e preparazioni vegetali ad alto contenuto di THC e CBD per la successiva distribuzione alle farmacie lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze. I successivi commi 2 e 3 della medesima disposizione statale, fatta salva la facoltà dell'Organismo statale per la cannabis di autorizzare l'importazione di quote, per assicurare la disponibilità di cannabis a uso medico sul territorio nazionale, prevedono che solo il Ministro della salute possa per decreto individuare «uno o più enti o imprese da autorizzare alla coltivazione nonché alla trasformazione», qualora risulti necessaria la coltivazione di ulteriori quote.

A parere del ricorrente, la disposizione regionale, nell'omettere un espresso richiamo anche all'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, che per la coltivazione della cannabis a scopi scientifici, sperimentali o didattici richiede una specifica autorizzazione del Ministro della salute, finirebbe per introdurre o comunque per presupporre meccanismi di autorizzazione diversi rispetto a quelli contemplati dalla normativa statale.

Sarebbe, pertanto, lesa la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., e sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna e l'art. 117, terzo comma, Cost., questi ultimi due per contrasto con l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990 e con l'art. 18-*quater* del d.l. n. 148 del 2017, come convertito.

7.- L'ultima disposizione impugnata è la norma finanziaria di cui all'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la legge determinerebbe oneri a carico del bilancio regionale a decorrere dall'anno 2022, come sarebbe dato inferire dall'art. 2, comma 4, della medesima legge, secondo cui «[e] entro novanta giorni dall'entrata in vigore della [stessa], la Giunta regionale, con propria deliberazione [...] determina le modalità, i criteri e le priorità per l'erogazione dei contributi, compatibilmente con la normativa dell'Unione europea vigente in materia di aiuti di Stato».

L'art. 9, nel prevedere che «la Regione attua la [...] legge nei limiti delle risorse finanziarie stanziare annualmente con legge di bilancio per tali finalità» e che per esse «possono concorrere» ulteriori risorse, finanziate «da fondi strutturali europei» o «da altre istituzioni o enti pubblici e privati», risulterebbe carente sia rispetto alla quantificazione dell'onere finanziario, sia rispetto alla sua copertura.

Di conseguenza, la norma violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost. e si porrebbe in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), nonché con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

8.- Il 18 luglio 2022 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, sostenendo l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni.

8.1.- Relativamente all'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, la difesa regionale ritiene che l'interpretazione data dal Presidente del Consiglio dei ministri di tale disposizione sia del tutto decontestualizzata rispetto al contenuto della specifica previsione e nel raccordo sistematico con l'intera legge.



Questa, dedicata al «[s]ostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale», avrebbe inteso meramente incentivare - come testualmente suffragato dall'art. 1, comma 4, - le coltivazioni di canapa «delle varietà ammesse iscritte nel Catalogo comune delle varietà di specie di piante agricole, ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 2002/53/CE [e di quelle sole che] non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309».

Del resto, il comma 5 impugnato, nel riferire la legge ai soli interventi che riguardano la «canapa (*Cannabis sativa* L.) con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) entro i limiti previsti dalla normativa europea e statale», si sarebbe collocato «nel solco delle attività agricole incentivate dalla normativa nazionale in attuazione di una direttiva comunitaria» e avrebbe «previsto una propria forma di promozione della coltivazione, rinviando e richiamando, quanto ai presupposti, la disciplina statale in materia», presupposti ai quali si adeguerebbe in via automatica.

Proprio in ragione di tale rinvio mobile, la disposizione non avrebbe violato la competenza legislativa statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza» e ricadrebbe nel perimetro delle competenze regionali previste dagli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

8.2.- Quanto al secondo gruppo di disposizioni impugnate - l'art. 2, comma 2, lettera *a*), numeri 1) e 6), nonché lettere *b*) e *c*), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 - la difesa regionale eccepisce sia l'inammissibilità sia la non fondatezza delle relative questioni.

8.2.1.- In rito, contesta la genericità delle censure riferite alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e degli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna, in quanto il ricorrente non avrebbe indicato i principi della legislazione statale nella materia «tutela della salute», che sarebbero stati lesi.

Inoltre, la difesa regionale osserva che il ricorso non avrebbe evidenziato in che termini «la produzione di semi decorticati ad uso alimentare sarebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma lettera *h*) della Costituzione e con i principi fondamentali in materia di tutela della salute dettati dallo Stato».

8.2.2.- Nel merito, la Regione sostiene che l'intera legge, compreso l'art. 2, comma 2, lettera *a*), che richiama le varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, abbia inteso rispettare le competenze legislative statali e, in specie, i principi fondamentali in materia di tutela della salute. A tal fine, viene nuovamente richiamato l'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, secondo cui «[l]e disposizioni della [...] legge si applicano alle coltivazioni di canapa delle varietà ammesse [...] le quali non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti».

Quanto alle censure relative all'art. 2, comma 2, lettera *c*), che si riferiscono alla promozione di attività di sperimentazione e ricerca orientate all'«impiego e test dei semi di canapa per la produzione di semi decorticati ad uso alimentare», la difesa regionale confuta le censure evocando quanto espressamente disposto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016. Quest'ultimo, nel disciplinare i prodotti che possono essere ricavati dalla coltivazione della canapa consentita senza necessità di autorizzazione, contemplerebbe, infatti, sia la possibilità di ottenere alimenti (lettera *a*) sia quella di effettuare coltivazioni dedicate alla «ricerca da parte di istituti pubblici o privati» (lettera *f*).

Infine, relativamente alle censure concernenti l'art. 2, comma 2, lettera *a*), numero 6), e lettera *b*), ove si richiama la promozione di attività di sperimentazione e ricerca orientate «all'utilizzo della canapa nel settore [...] farmacologico», nonché la promozione di attività di formazione e informazione nel medesimo settore, la difesa regionale svolge le seguenti considerazioni.

Per un verso, rileva che «l'utilizzo della canapa nel settore farmacologico [sarebbe] comportamento differente dall'utilizzo della canapa come medicinale». Per un altro verso, precisa che le attività promosse avverrebbero «nel pieno rispetto delle disposizioni normative nazionali».

8.3.- Anche con riguardo alle censure mosse relativamente all'art. 3, comma 1, lettere *h*) e *i*), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, la difesa regionale sostiene la non fondatezza.

Da un lato, la Regione contesta che la disposizione sia riferita a prodotti ottenibili dalla canapa diversi da quelli contemplati dalla legge n. 242 del 2016, in quanto la disciplina regionale non atterrebbe alla commercializzazione di medicinali, come si desumerebbe dai limiti tracciati dall'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

Da un altro lato, a fronte del rilievo secondo cui la norma regionale finirebbe per consentire l'utilizzo di tutte le parti della pianta, la Regione chiarisce che «l'inserimento della pianta intera [sarebbe] indispensabile per consentire l'attività vivaistica che consiste nella commercializzazione di piante intere di giovane età (comunque in fase antece-



dente alla fioritura) che vengono vendute alle aziende agricole per essere trapiantate nei campi di coltivazione». Di conseguenza, «[n]on consentire la produzione di piante intere, preclude[rebbe] l'attività vivaistica che risulta fondamentale per una corretta gestione dell'intera filiera produttiva».

8.4.- In merito all'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, la difesa regionale sottolinea che la norma mirebbe soltanto a promuovere l'attività di coltivazione e di trasformazione della canapa a uso terapeutico da parte di aziende pubbliche e private presenti nel territorio regionale, sul presupposto - esplicitato dalla norma - che esse siano regolarmente autorizzate ai sensi della disciplina nazionale di settore e in particolare in base all'art. 27 del d.P.R. n. 309 del 1990.

La mera attività di incentivazione non potrebbe in alcun modo invadere la competenza legislativa statale.

Né varrebbe obiettare il mancato richiamo espresso all'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, in quanto secondo la difesa regionale leggendo l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, in coordinamento sistematico con l'art. 1, commi 4 e 5, della medesima legge regionale, risulterebbero previsti solo gli interventi relativi alla «canapa (*Cannabis sativa* L.) con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) entro i limiti previsti dalla normativa europea e statale».

8.5.- Infine, in merito all'impugnazione dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, la difesa regionale sostiene che le spese previste dalla legge non siano obbligatorie, richiamando a riguardo il dettato dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, ove dispone, al comma 1, che «nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie la quantificazione dell'onere annuo può essere rinviata alla legge di bilancio».

Inoltre, viene escluso che l'art. 2, comma 4, affidando alla Giunta la determinazione di modalità, criteri e priorità per l'erogazione dei contributi, avrebbe delegato alla stessa la loro quantificazione. Di conseguenza, secondo la Regione, non sarebbe stata disposta «alcuna spesa a carattere continuativo per cui debba essere prevista la copertura finanziaria».

9.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria il 18 gennaio 2023, con la quale ha ribadito i motivi di censura delle norme regionali impuginate, respingendo le difese della Regione.

In particolare, relativamente alle prime tre questioni e riferendosi a quanto previsto dall'art. 1, commi 1 e 2, sottolinea che il raggio di applicazione della legge regionale sarebbe più ampio della sola promozione dell'attività di coltivazione.

10.- Nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023, l'Avvocatura generale dello Stato e la difesa regionale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 10 giugno 2022 e iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 5; 2, comma 2, lettere *a)*, numeri 1) e 6), *b)* e *c)*; 3, comma 1, lettere *h)* e *i)*; 8 e 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, per violazione dell'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, con riguardo alla materia «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» - in relazione agli artt. 1, 2, comma 2, 4, comma 5, e 7, della legge n. 242 del 2016 -; dell'art. 4 dello statuto reg. Sardegna, con riguardo alla materia «igiene e sanità pubblica»; dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «tutela della salute» - in relazione ai principi espressi dagli artt. 17, 26, 27, 32 e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, 1, comma 1, lettera *b-bis)*, e 2, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006, e 18-*quater*, comma 1, del d.l. n. 148 del 2017, come convertito -; nonché degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost.

2.- Il ricorrente impugna l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che circoscrive l'ambito di applicazione della relativa legge alla canapa con un contenuto di tetraidrocannabinolo (THC) rispettoso dei limiti previsti dalla normativa statale ed europea.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione riferisca i citati limiti non solo alle piante in coltivazione, ma anche ai prodotti oggetto del commercio.

A parere del ricorrente, il citato art. 1, comma 5, sarebbe, dunque, eccentrico rispetto all'art. 4, comma 5, della legge n. 242 del 2016, che indica «i valori di tolleranza di THC» con riguardo al solo principio attivo rinvenuto nelle piante in coltivazione e non al prodotto oggetto di commercio.



Di conseguenza, risulterebbero violati la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., nonché gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

2.1.- Le questioni non sono fondate.

Dalla piana lettura del testo della disposizione, oltre che dall'interpretazione sistematica della medesima, si evince in modo inequivoco che il legislatore regionale riferisce i valori di THC alle piante e non ai prodotti da esse ricavati.

Sul piano letterale, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 menziona il nome scientifico della canapa (*Cannabis sativa* L.), svelando il chiaro intento di avere riguardo alla pianta. Inoltre, sempre a livello testuale, la disposizione impugnata dichiara di volersi attenere alla normativa, statale ed europea, vigente in materia.

Di conseguenza, la previsione regionale, lungi dal disattendere quanto stabilisce l'art. 4 della legge n. 242 del 2016, opera un rinvio generalizzato alla legislazione statale comprensivo anche della citata norma, la quale prevede controlli a campione sulle piante, ai fini della determinazione quantitativa del contenuto di tetraidrocannabinolo (THC).

Il canone ermeneutico di tipo sistematico offre, poi, ulteriori conferme che la disposizione impugnata risulta coerente con la disciplina statale ed europea, riferendo i limiti di THC alle sole piante.

L'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 stabilisce, infatti, che le disposizioni della legge «si applicano alle coltivazioni di canapa», avendo esclusivo riguardo alle «varietà di specie di piante agricole» ammesse, che sono «iscritte nel Catalogo comune [...], ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 2002/53/CE» e che rispettino i limiti previsti dal d.P.R. n. 309 del 1990. In sostanza, l'art. 1, comma 4, ricalca testualmente il dettato dell'art. 1, comma 2, della legge n. 242 del 2016, il quale delimita l'ambito delle coltivazioni di canapa che non necessitano di autorizzazione.

Pertanto, la lettura testuale e quella sistematica dell'art. 1, comma 5, dimostrano che la disposizione regionale non introduce alcuna specificazione autonoma relativamente alle soglie percentuali, che occorre rispettare, ed è del tutto conforme alla normativa statale ed europea.

3.- Con un secondo gruppo di censure, è impugnato l'art. 2, comma 2, lettere *a*), numeri 1) e 6), *b*) e *c*), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

La disposizione attribuisce alla Regione la facoltà di promuovere «le attività di sperimentazione e ricerca funzionali all'espansione della coltura della canapa [...] orientate principalmente: [...] all'individuazione delle varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, favorendo le varietà autoctone nazionali e, laddove reperibili, regionali, autorizzate e certificate dalle autorità competenti, promuovendo attività volte a migliorare, conservare e stabilizzare la qualità delle produzioni nel rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa» (lettera *a*, numero 1). La promozione delle medesime attività di sperimentazione e di ricerca viene, altresì, riferita «all'utilizzo della canapa per uso alimentare, cosmetico, farmacologico e ornamentale» (lettera *a*, numero 6). E ancora l'attività di promozione è rivolta alla «formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e [alla] informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi nel campo agronomico, agroindustriale, della bioedilizia e farmacologico» (lettera *b*), nonché all'«impiego e test dei semi di canapa per la produzione di semi decorticati ad uso alimentare» (lettera *c*).

3.1.- In rito, la difesa regionale muove due eccezioni.

3.1.1.- Innanzitutto, contesta la genericità delle censure sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 4 dello statuto reg. Sardegna, in quanto il ricorrente non avrebbe indicato i principi statali lesi in materia di tutela della salute.

3.1.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Il ricorso ha individuato nell'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990 una disciplina idonea a esprimere un principio fondamentale a difesa della salute, limitativo della competenza legislativa regionale concorrente nella materia «igiene e sanità pubblica», di cui all'art. 4, lettera *i*), dello statuto reg. Sardegna, nonché nella materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

E invero è affermazione costante di questa Corte che le norme statali dettate in materia di autorizzazione alla coltivazione degli stupefacenti, qual è l'art. 26 sopra citato, vadano a comporre un quadro di principi fondamentali volti a garantire, sul piano nazionale, un livello uniforme di tutela del diritto alla salute (sentenze n. 190 del 2022 e n. 141 del 2013).

3.1.2.- Con una seconda eccezione di rito, la difesa regionale contesta il carattere del tutto generico delle censure relative all'art. 2, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

3.1.2.1.- L'eccezione è fondata.



Il ricorrente si limita assertivamente ad affermare che la norma «non appare in linea con la summenzionata legge n. 242/2016 che [...] regola l'utilizzo dei prodotti derivanti dalle coltivazioni di canapa ammesse, senza prevedere l'impiego alimentare indicato dalla disposizione in commento».

La motivazione è apodittica e di difficile decifrazione.

Il riferimento alla legge n. 242 del 2016 è del tutto generico, tant'è che non viene neppure specificata la disposizione che regola i prodotti suscettibili di essere ottenuti dalla canapa, vale a dire l'art. 2, comma 2. Ma soprattutto non viene chiarito perché la disposizione regionale violerebbe la citata previsione statale, che richiama «alimenti e cosmetici prodotti esclusivamente nel rispetto delle discipline dei rispettivi settori».

Difetta, dunque, un minimo impianto argomentativo, che consenta di individuare il vulnus lamentato dal ricorrente.

Per converso, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si impone, nei giudizi proposti in via principale, in termini ancora più pregnanti rispetto a quelli instaurati in via incidentale (*ex multis*, sentenze n. 265 e n. 119 del 2022, n. 262 e n. 171 del 2021).

Il ricorso in via principale non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto delle questioni prospettate, ma deve contenere anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (sentenze n. 200 del 2022 e n. 279 del 2020).

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 devono essere dichiarate inammissibili.

3.2.- Occorre, dunque, procedere all'esame nel merito delle questioni ammissibili.

3.2.1.- Innanzitutto, a parere del ricorrente, l'art. 2, comma 2, lettere a), numero 1), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, nel riferirsi «all'individuazione delle varietà o popolazioni di canapa più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi», violerebbe l'art. 117, primo comma, lettera h), Cost., con riguardo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», nonché gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato - non diversamente da quanto rilevato con le censure relative all'art. 1, comma 5, - mentre nella disciplina statale «[i] valori di tolleranza di THC indicati (0,2% - 0,6%) all'art. 4, comma 5, della legge n. 242 del 2016 si riferi[rebbero] solo al principio attivo rinvenuto nelle piante in coltivazione», viceversa, nella disposizione censurata riguarderebbero anche i prodotti ricavabili dalla coltivazione.

3.2.2.- Le questioni non sono fondate.

L'art. 2, comma 2, lettere a), numero 1), nel richiamare le varietà di piante più idonee alla coltivazione nel territorio regionale in funzione dei diversi impieghi, non fa alcuna menzione della percentuale di THC presente nei prodotti e anzi ribadisce il «rispetto dei parametri di THC indicati dalla normativa».

Al contempo, ove si coordini tale rimando all'art. 1, comma 5, che dispone la conformità della legge regionale alla «normativa europea e statale», e all'art. 1, comma 4, che delimita il perimetro operativo della medesima legge regionale alle piante che «non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope», trova conferma la mancata violazione delle competenze statali.

La disposizione impugnata intende promuovere la selezione delle varietà di piante più idonee alla coltivazione nella Regione, «in funzione dei diversi impieghi», nell'ambito di quelle consentite - ai sensi della legge n. 242 del 2016 - ai fini della coltivazione e della filiera agroalimentare della canapa.

In ogni caso, non si evince dalla disposizione impugnata alcun riferimento alla percentuale di THC presente nei prodotti e il costante richiamo alla legislazione statale ed europea esclude che la Regione abbia inteso dire alcunché, in via autonoma, circa il rispetto dei limiti di THC.

3.3.- Sempre l'art. 2, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 viene impugnato con riguardo a quanto prevedono: la lettera a), numero 6), nonché la lettera b).

3.3.1.- L'art. 2, comma 2, lettera a), numero 6), promuove attività di sperimentazione e di ricerca relativamente all'utilizzo della canapa anche nel settore farmacologico.

Il richiamo a tale settore comporterebbe, a detta del ricorrente, un contrasto con quanto prevede la legislazione statale agli artt. 2, comma 2, e 7 della legge n. 242 del 2016, in violazione dell'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, nonché all'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, il che comporterebbe un vulnus all'art. 4 dello statuto reg. Sardegna e all'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «tutela della salute». Inoltre, la medesima disposizione impugnata non rispetterebbe la competenza legislativa statale esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., nella materia «ordine pubblico e sicurezza».



In particolare, l'art. 26, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 prevede che, salvo quanto disposto al comma 2, è vietata la coltivazione delle piante comprese nelle Tabelle I e II di cui all'art. 14, fra cui rientra la cannabis, «ad eccezione della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali». Questa eccezione rimanda, a sua volta, alla legge n. 242 del 2016, il cui art. 2, comma 2, lettera *f*), contempla fra le attività consentite, senza necessità di autorizzazione, le «coltivazioni dedicate alle attività didattiche e dimostrative nonché di ricerca da parte di istituti pubblici o privati», a condizione che siano rispettati i limiti indicati all'art. 1, comma 2, della medesima legge, vale a dire che non si rientri nella disciplina sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope.

Per queste ultime, viceversa, torna a operare l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, il cui comma 2 consente la coltivazione «per scopi scientifici, sperimentali o didattici», solo previa autorizzazione del «Ministro della sanità [...] istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali di ricerca».

A detta del ricorrente, la mancata previsione, nella disposizione impugnata, che le attività sperimentali e di ricerca orientate all'uso farmacologico debbano essere limitate a quelle previste dall'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990 palesemente un vulnus ai citati parametri costituzionali.

3.3.1.1.- Le questioni non sono fondate.

La disposizione regionale interviene su un piano che non contrasta con le previsioni statali.

Sia l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, sia l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 dettano le condizioni per lo svolgimento, rispettivamente, di attività sperimentali e di ricerca e specificano il loro esplicarsi tramite la coltivazione della cannabis.

Per converso, l'art. 2, comma 2, lettera *a*), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 non disciplina tali attività, ma limita il suo intervento alla loro promozione; oltretutto non fa riferimento alcuno alla circostanza che le attività di sperimentazione e di ricerca possano esercitarsi tramite la coltivazione della cannabis.

In ogni caso, qualora la promozione si rivolgesse ad attività di sperimentazione e di ricerca attuate, sempre nel settore farmacologico, attraverso la coltivazione della cannabis, la disposizione andrebbe coordinata con l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che attiene in maniera specifica alla promozione e al sostegno della coltivazione della cannabis per fini medici. Ebbene, tale disposizione - come si preciserà meglio di seguito (*infra*, punto 5.2.2.) - opera un rinvio generalissimo alle previsioni statali ed europee, tale da poter ricomprendere anche l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990.

3.3.2.- Parimenti non fondata è la censura relativa sempre all'art. 2, comma 2, lettera *a*), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, per l'asserita violazione del principio espresso dall'art. 7 della legge n. 242 del 2016.

Tale disposizione prevede che gli «enti di ricerca pubblici, le università, le agenzie regionali per lo sviluppo e l'innovazione [...] possono riprodurre per un anno la semente acquistata certificata nell'anno precedente, utilizzandola per la realizzazione di piccole produzioni di carattere dimostrativo, sperimentale o culturale, previa comunicazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali».

Analogamente a quanto sopra rilevato, anche questa previsione statale ha la funzione di regolamentare una specifica attività di sperimentazione, concernente, in questo caso, la riproduzione per un anno della semente acquistata, certificata nell'anno precedente.

Per converso, la norma regionale si limita a disciplinare un'attività di promozione.

L'art. 2, comma 2, lettera *b*), pertanto, non deroga all'art. 7 della legge n. 242 del 2016.

3.3.3.- Censure analoghe a quelle mosse nei confronti dell'art. 2, comma 2, lettera *a*), numero 6), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 vengono fatte valere, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, anche nei confronti dell'art. 2, comma 2, lettera *b*), della medesima legge regionale.

Con detta previsione, la Regione promuove «le attività di formazione di coloro che operano nella filiera della canapa e di informazione per la diffusione della conoscenza delle proprietà della canapa e dei suoi utilizzi» in vari settori, compreso quello farmacologico.

3.3.3.1.- Le questioni non sono fondate.

Ancora una volta deve ribadirsi che la disposizione impugnata si rivolge a una mera attività di promozione e non regola quelle di formazione e informazione, sicché non interferisce con la disciplina statale, né invade le relative competenze.

Oltretutto, il ricorrente solleva anche queste censure con riferimento agli stessi parametri interposti sopra richiamati - gli artt. 2, comma 2, e 7 della legge n. 242 del 2016, nonché 26 del d.P.R. n. 309 del 1990 - che, a ben vedere, neppure si occupano dell'attività di formazione e informazione, alla quale semmai si rivolge, l'art. 8 della legge n. 242 del 2016.



4.- La terza disposizione impugnata è l'art. 3, comma 1, lettere *h*) e *i*), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, secondo cui dalla «coltivazione della canapa finalizzata esclusivamente alla produzione di fibre o ad altri usi industriali consentiti dalla normativa dell'Unione europea e dalle convenzioni ONU, è possibile ottenere» anche «piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati» (lettera *h*), nonché «polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento» (lettera *i*), prodotti che - ad avviso del ricorrente - non sarebbero contemplati dalla legge n. 242 del 2016.

4.1.- A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione impugnata, evocando prodotti non ricompresi nella tassativa previsione statale di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, eccederebbe le competenze assegnate alla Regione dall'art. 3 dello statuto reg. Sardegna. La norma regionale disciplinerebbe, dunque, aspetti attinenti agli stupefacenti e alle sostanze psicotrope, regolati dagli artt. 17, 26, 27, 32 e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, nonché dagli artt. 1, comma 1, lettera *b-bis*), e 2, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006, così invadendo la materia «ordine pubblico e sicurezza» di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera *h*). Al contempo, le richiamate norme statali sarebbero, secondo l'Avvocatura generale, espressione di principi posti a presidio del diritto alla salute e, pertanto, paleserebbero una violazione anche dell'art. 4 dello statuto reg. Sardegna, nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «tutela della salute».

Questa Corte - avvalendosi del potere di decidere discrezionalmente l'ordine delle questioni da affrontare (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2023; n. 246 del 2020; n. 258 del 2019; n. 148 del 2018) - ritiene di dover esaminare in via prioritaria le censure relative alla violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

4.2.- Le questioni sono fondate.

Lo statuto speciale della Regione autonoma Sardegna assegna alla competenza legislativa regionale primaria la materia «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 3, lettera *d*), vincolandola al rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico» e «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Il medesimo statuto attribuisce, inoltre, alla Regione la competenza legislativa concorrente nella materia «igiene e sanità pubblica» (art. 4, lettera *i*), imponendo la conformità non solo alle norme e ai principi già sopra evocati, ma anche a quelli «stabiliti dalle leggi dello Stato».

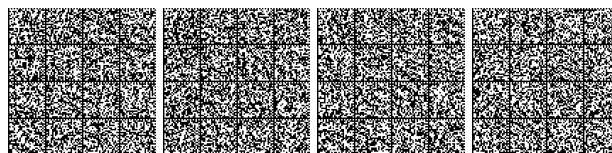
L'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, nel delimitare in maniera tassativa - come conferma anche il diritto vivente (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 17 marzo-28 aprile 2021, n. 16155, e sezioni unite penali, sentenza n. 30475 del 2019) - le attività che si possono svolgere e i prodotti che è dato ottenere attraverso la coltivazione della canapa, senza necessità di autorizzazione, assurge a norma di grande riforma economico-sociale, che delimita la competenza legislativa regionale primaria in materia di agricoltura.

Compito della disposizione statale è, infatti, quello di circoscrivere, rispetto alla coltivazione della canapa, l'ambito di attività e di produzioni che, in assenza di autorizzazione, possono reputarsi lecite. All'esterno di simile perimetro, si dispiega la fattispecie di reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, concernente la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, che attiene a un ambito di sicura competenza dello Stato (sentenza n. 51 del 2022).

Ebbene, l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 non menziona le «piante intere, parti di pianta e rami freschi o essiccati», né le «polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento» fra i prodotti che possono essere ottenuti dalla coltivazione della canapa, senza autorizzazione. Simili prodotti, all'esito di una interpretazione sistematica della disposizione impugnata, risultano autonomamente indirizzati al commercio. Non convince, infatti, quanto adduce la difesa regionale circa la loro destinazione al florovivaismo, attività consentita dalla legge n. 242 del 2016. A escludere la plausibilità di simile ricostruzione vi è la circostanza che la stessa legge prevede una autonoma voce dedicata alle «coltivazioni destinate al florovivaismo» (lettera *g*, dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022).

Di conseguenza, l'art. 3, comma 1, lettere *h*) e *i*), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, nell'aggiungere due prodotti non contemplati dall'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, fra quelli che possono essere ricavati dalla coltivazione di canapa non preventivamente autorizzata, fuoriesce dal perimetro entro il quale può svolgersi la competenza legislativa regionale primaria della Regione nella materia «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 3, lettera *d*, dello statuto reg. Sardegna).

D'altro canto, le previsioni di cui alle lettere *h*) e *i*), in quanto estranee a quelle per le quali l'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016 consente di prescindere dall'autorizzazione, interferiscono proprio con la disciplina statale sulle autorizzazioni alla coltivazione della cannabis - gli artt. 17, 26, 27, 32 e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, nonché gli artt. 1, comma 1, lettera *b-bis*), e 2, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006, evocati dal ricorrente quali parametri interposti - che la costante giurisprudenza di questa Corte reputa espressione di principi fondamentali a tutela della salute pubblica (sentenze n. 190 del 2022, n. 109 del 2016, n. 141 del 2013, n. 231 del 2011).



Pertanto, le disposizioni impugnate, eccedendo i limiti imposti alla competenza legislativa regionale nella materia «igiene e sanità pubblica» - competenza che corrisponde a quella relativa alla «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (da ultimo, sentenza n. 155 del 2022) -, violano anche l'art. 4 dello statuto reg. Sardegna.

In conclusione, l'art. 3, comma 1, lettere *h*) e *i*), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 è costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna.

Sono assorbite le ulteriori censure.

5.- Il ricorso impugna, di seguito, l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, che attribuisce alla Regione il compito di sostenere e di promuovere la coltivazione e la trasformazione della «canapa terapeutica ad uso medico» da parte delle aziende pubbliche e private presenti nel territorio regionale.

5.1.- A parere del ricorrente, simile previsione contrasterebbe con quanto disposto dall'art. 18-*quater*, comma 1, del d.l. n. 148 del 2017, come convertito, che considera lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze quale unico soggetto legittimato a coltivare e trasformare la cannabis a uso medico, salvo preservare, ai commi 2 e 3, la facoltà dell'Organismo statale per la cannabis di autorizzare l'importazione di talune quote e quella del Ministro della salute di individuare per decreto «uno o più enti o imprese da autorizzare alla coltivazione nonché alla trasformazione», qualora risultino necessarie quote ulteriori.

Inoltre, a parere del ricorrente, la disposizione regionale, omettendo un espresso richiamo anche all'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, che disciplina l'autorizzazione, da parte del Ministro della salute, alla coltivazione della cannabis a scopi scientifici, sperimentali o didattici, finirebbe per introdurre o comunque per presupporre meccanismi di autorizzazione diversi rispetto a quelli contemplati dalla normativa statale.

Sarebbe, pertanto, lesa la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., e sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna, quest'ultimo con riguardo ai citati principi fondamentali statali posti a tutela della salute, operanti anche in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

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

5.2.1.- La disciplina concernente l'autorizzazione alla coltivazione di stupefacenti e di sostanze psicotrope e quella che attiene al loro impiego a scopi medici sono certamente attratte dalla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.) e vanno a comporre il quadro dei principi fondamentali che devono presidiare, sul piano nazionale, un livello uniforme di tutela del diritto alla salute (sentenze n. 190 del 2022 e n. 141 del 2013).

5.2.2.- Nondimeno il contenuto della disposizione regionale impugnata non interferisce in alcun modo con le richiamate competenze legislative statali.

Innanzitutto, l'art. 8 si limita a prevedere mere attività di sostegno e promozione della coltivazione e della trasformazione della canapa a uso medico.

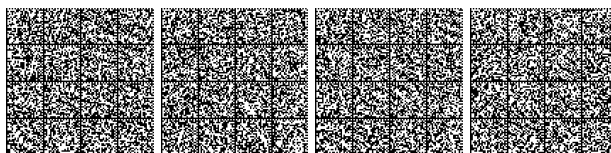
Inoltre, non soltanto non regola i procedimenti di autorizzazione, lasciando così «impregiudicata, perché estranea alla competenza regionale, [tale] questione» (sentenza n. 141 del 2013), ma neppure presuppone autorizzazioni diverse da quelle contemplate dalla normativa nazionale ed europea.

La prima parte dell'art. 8 richiama espressamente il «rispetto della legge nazionale e in particolare degli articoli 16, 17, 18, 27, 28 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e della normativa europea».

La seconda parte della medesima disposizione riferisce poi le attività di promozione e di sostegno ad «aziende pubbliche e private presenti nel territorio regionale, regolarmente autorizzate ai sensi delle normative richiamate nel presente articolo».

Vero è che la disposizione non evoca in maniera esplicita l'art. 26 del medesimo d.P.R. n. 309 del 1990, che prevede il rilascio, da parte del Ministro della salute, dell'autorizzazione alla coltivazione delle piante riconducibili al t.u. stupefacenti, per scopi scientifici, sperimentali o didattici.

Nondimeno è di tutta evidenza il carattere meramente esemplificativo del richiamo a taluni articoli del d.P.R. n. 309 del 1990. Proprio l'utilizzo dell'espressione «in particolare» ha, infatti, il senso di sottolineare lo specifico rilievo delle disposizioni concernenti l'autorizzazione alla coltivazione di sostanze psicotrope e di stupefacenti, direttamente destinati all'uso medico, senza per questo comportare l'esclusione dell'art. 26 che può parimenti afferire alla coltivazione della cannabis a uso medico, pur se è orientato a scopi scientifici, sperimentali o didattici.



Di conseguenza, tale disposizione statale non può reputarsi derogata in ragione della sua mancata previsione espressa nell'ambito di una norma - qual è l'art. 8 - che richiama, in generale, tutta la normativa nazionale ed europea concernente la coltivazione della cannabis finalizzata all'uso medico.

6.- Da ultimo, il ricorrente impugna l'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022.

Il comma 1 dispone che «[a]i sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), la Regione attua la [...] legge nei limiti delle risorse finanziarie stanziare annualmente con legge di bilancio per tali finalità».

Il comma 2 stabilisce che «[p]er le finalità previste dalla [...] legge possono concorrere, inoltre, le risorse iscritte nell'ambito dei programmi operativi della programmazione 2021-2027, finanziati da fondi strutturali europei, previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essi previste, e le eventuali risorse allo scopo destinate alla Regione dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 242 del 2016, o da altre istituzioni o enti pubblici e privati».

6.1.- Il ricorrente ravvisa un *vulnus* all'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata non avrebbe quantificato l'onere finanziario, né previsto la relativa copertura, e questo benché la legge - a detta dell'Avvocatura - comporterebbe «oneri a carico del bilancio regionale a decorrere dall'anno 2022», come attesterebbe l'art. 2, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022. La citata previsione stabilisce, in particolare, che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, «la Giunta regionale, con propria deliberazione [...] determina le modalità, i criteri e le priorità per l'erogazione dei contributi, compatibilmente con la normativa dell'Unione europea vigente in materia di aiuti di Stato».

Di conseguenza, l'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022 violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, nonché con l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

6.2.- La questione non è fondata.

6.2.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - come sottolineato da ultimo anche nella sentenza n. 48 del 2023 - «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura» (sentenza n. 244 del 2020), obbligo che grava anche sul legislatore regionale, il quale «non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013).

Il principio costituzionale appena evocato «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 200 del 2022, n. 124 del 2022 e n. 26 del 2013). Nondimeno, questa Corte ha anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020), fra le quali si annoverano sia l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, sia l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, entrambi richiamati nel presente giudizio.

Il primo dispone che «1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. 2. Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17».

Quando poi una spesa ha carattere continuativo, l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che sia quantificato l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e che sia indicato l'onere a regime «ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, [che sia possibile] rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

6.2.2.- A fronte di tale quadro normativo, occorre verificare se la legge abbia previsto immediati oneri a carico della finanza regionale o se si sia invece limitata a prevedere possibili e future linee di intervento.

Ebbene, con la legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, la Regione intende assumere iniziative di mera promozione della coltivazione della cannabis e, relativamente all'eventuale erogazione di contributi, non autorizza in via immediata alcuna spesa, ma si limita a prospettare possibili azioni di sostegno.

Questo si evince dallo stesso dato testuale dell'art. 9 che, nel rinviare espressamente all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, sul presupposto carattere non obbligatorio delle spese concernenti gli eventuali contributi, subordina a una successiva valutazione da compiersi con le leggi annuali di bilancio l'attuazione di tali previsioni.



Simile ricostruzione trova, del resto, esplicita conferma nei lavori preparatori e non è smentita dall'art. 2, comma 4, che assegna alla Giunta il compito di determinare le modalità, i criteri e le priorità per l'erogazione dei contributi, compatibilmente con la normativa dell'Unione europea vigente in materia di aiuti di Stato. La citata previsione, infatti, non attiene alla loro quantificazione, ma si riferisce solo alla individuazione di criteri distributivi, che hanno una valenza meramente astratta e non sono indicativi di un impegno immediato.

La disposizione impugnata non è, dunque, «immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione», né «istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio» (sentenza n. 48 del 2023).

Resta fermo che, allorquando la Regione deciderà di dare seguito alle linee di intervento riferite alla possibile erogazione di contributi, tale determinazione «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (ancora sentenza 48 del 2023).

La questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. non è, dunque, fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere h) e i), della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 6 (*Sostegno e promozione della coltivazione e della filiera della canapa industriale*);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*) e all'art. 117, commi secondo, lettera h), e terzo, della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948 e all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), e b), della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948 e all'art. 117, commi secondo, lettera h), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948 e all'art. 117, commi secondo, lettera h), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 58

Sentenza 8 febbraio - 3 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Provincia autonoma di Trento - Individuazione delle aree idonee all'installazione degli impianti - Attribuzione ai comuni, anche in deroga agli strumenti urbanistici subordinati al PUP e in assenza di una specifica previsione urbanistica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Inammissibilità della questione.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Provincia autonoma di Trento - Regime autorizzatorio per gli impianti con potenza inferiore a determinate soglie - Assoggettamento alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza della questione.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Provincia autonoma di Trento - Liberalizzazione dell'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici - Esplicito esonero anche dall'autorizzazione paesaggistica - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia, della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Inammissibilità della questione.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Provincia autonoma di Trento - Realizzazione di impianti per la produzione di biogas nelle aree agricole - Prevista alimentazione, mediante novella legislativa, con materiali e sostanze definiti dalla deliberazione della Giunta provinciale e con l'utilizzo prevalente di effluenti zootecnici prodotti dall'azienda che devono rappresentare almeno il 70 per cento del materiale che alimenta l'impianto - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4, artt. 4, commi 1, 2 e 5; 5; 7, commi 1, 2 e 3; 10.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettere *s*) e *m*), e terzo; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, numeri 5) e 6).

LA CORTE COSTITUZIONALE

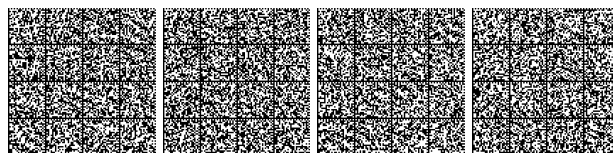
composta dai signori:

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 degli artt. 4, commi 1, 2 e 5, 5, 7, commi 1, 2 e 3, e 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4, recante «Misure per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre



2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), e modifiche di disposizioni connesse», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 28 giugno 2022, depositato in cancelleria il 5 luglio 2022, iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

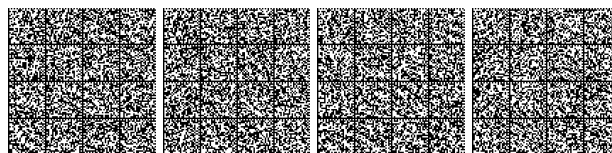
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica in data 28 giugno 2022, depositato il successivo 5 luglio ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 1, 2 e 5, 5, 7, commi 1, 2 e 3, e 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4, recante «Misure per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), e modifiche di disposizioni connesse».

Il ricorrente premette che, in relazione alla materia dell'energia, il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), recante lo statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, «non attribuisce specifiche competenze alle Province autonome di Trento e di Bolzano». Aggiunge il ricorrente che, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la competenza legislativa concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» deve ritenersi devoluta alle Province autonome nei limiti in cui viene loro conferita una potestà più ampia di quella connessa all'autonomia statutaria in materia di energia (viene citata la sentenza di questa Corte n. 383 del 2005). Tale competenza, tuttavia, rimarrebbe comunque condizionata all'osservanza dei limiti e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato nella materia. Rileverebbero, al riguardo, le norme dettate dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) e, da ultimo, dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili».

In tale contesto, posizione preminente assumerebbe l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, volto a razionalizzare e semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili e, in particolare, la previsione di un'autorizzazione unica, ivi contemplata. Particolare rilevanza avrebbe, inoltre, la previsione di cui al d.m. 10 settembre 2010, secondo cui le regioni possono procedere all'indicazione di aree e di siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

In generale, la normativa statale avrebbe intrapreso un percorso di semplificazione, culminato con le recenti previsioni di cui al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 763 (*recte*: n. 76), recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120), e al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, in legge 29 luglio 2021, n. 108. Il ricorrente opera un riferimento alle previsioni ancora più recentemente dettate dal decreto-legge 1° marzo 2022, n. 174 (*recte*: n. 17), recante «Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politi-



che industriali», convertito, con modificazioni, in legge 27 aprile 2022, n. 34), dal decreto-legge 21 marzo 2022, n. 215 (*recte*: n. 21), recante «Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina», convertito, con modificazioni, in legge 20 maggio 2022, n. 51), e dal decreto-legge 17 maggio 2022, n. 506 (*recte*: n. 50), recante «Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina», convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2022, n. 91.

Le menzionate fonti statali perseguirebbero, in modo armonico sull'intero territorio nazionale, «un obiettivo di accelerazione della diffusione delle installazioni di fonti di energie rinnovabili (FER)», riducendo gli ostacoli normativi e non.

La legge provinciale oggetto delle censure del ricorrente, pur perseguendo la condivisibile finalità di promozione e di sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili, oltre che di semplificazione, introdurrebbe tuttavia una disciplina che «si sovrappone, in parte discostandosene, da quella statale».

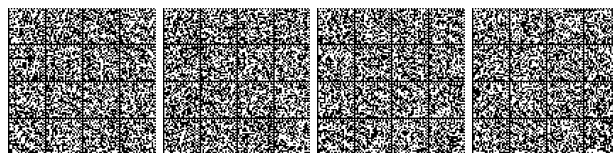
1.1.- Così delineato il contesto normativo generale in cui si inquadra la legge prov. Trento n. 4 del 2022, il ricorso solleva, anzitutto, censure concernenti l'art. 4, commi 1, 2 e 5, di tale legge provinciale.

La disposizione disciplina l'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e stabilisce che, a tal fine, si considerano «idonee» le aree elencate nell'apposito Allegato B (comma 1); per l'effetto, si consente ivi l'installazione degli impianti anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici (comma 2). Il comma 5, inoltre, consente ai comuni, entro certi limiti, di individuare ulteriori aree idonee, utilizzando lo strumento della variante semplificata al Piano regolatore generale (PRG).

L'individuazione «aprioristica» delle aree idonee, così compiuta dalla legge provinciale, contrasterebbe tuttavia - secondo il ricorrente - con le previsioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 che, al contrario, impone il coinvolgimento del Ministro della transizione ecologica, del Ministro della cultura e del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché l'intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali). Il contrasto con questa previsione statale «di riferimento» determinerebbe l'illegittimità costituzionale delle norme provinciali impugnate per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo della Costituzione.

1.2.- Oggetto di impugnazione è, poi, l'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, rubricato «Procedura abilitativa semplificata». Il comma 1 di questa disposizione prevede che gli interventi di installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, con potenza inferiore a determinate soglie, sono assoggettati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), nell'ambito di una procedura abilitativa semplificata descritta dai successivi commi. In particolare, si prevede che la SCIA, corredata dagli elaborati tecnici per la connessione, redatti dal gestore di rete, venga presentata al comune «almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori» (comma 2), onerandosi l'amministrazione di opporre divieto all'inizio dei lavori se, entro il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, risulti accertata l'assenza di una o più condizioni dichiarate nella relazione; in mancanza di tale divieto, l'installazione dell'impianto si ritiene assentita (comma 3). Qualora siano necessari atti di assenso, di competenza del comune o di altre amministrazioni, ed essi non siano stati allegati alla SCIA, il comune provvede ad acquisirli d'ufficio ovvero convoca un'apposita conferenza di servizi decisoria (comma 4). La sussistenza del titolo a realizzare l'intervento è provata con la copia della SCIA da cui risultino, oltre alla data di presentazione della stessa SCIA, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista e gli atti di assenso eventualmente necessari (comma 5). Il comma 6 fa poi rinvio, per quanto non disciplinato, all'art. 86 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio).

Rispetto a tali previsioni, come vigenti al momento della proposizione del ricorso, questo ne censura la «difformità da quanto previsto dal quadro normativo nazionale», richiamando l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, che disciplina un titolo abilitativo diverso dalla SCIA, ossia la procedura autorizzativa semplificata (PAS), caratterizzata «da un regime giuridico differente». La scelta di prevedere la SCIA, in relazione a fattispecie ormai sottoposte a PAS, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «in quanto espone a rischio i valori della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», posto che, «mentre la SCIA viene presentata contestualmente all'inizio dei lavori, la PAS deve essere presentata trenta giorni prima dell'avvio del cantiere dando così modo all'ente locale di intervenire per scongiurare il pregiudizio ai valori sopra indicati e dunque prima dell'inizio dei lavori». Sarebbe, inoltre, violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina così dettata dalla norma provinciale impugnata «si discosta pericolosamente dal modello procedurale indicato nell'art. 6 del Dlgs n. 28/2011, che rappresenta un principio fondamentale della materia».



1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, in materia di «interventi di edilizia libera». La disposizione si riferisce all'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici sulle coperture delle costruzioni esistenti e ne consente la libera realizzazione «previa comunicazione al comune» e prescindendo dall'«acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, inclusa l'autorizzazione paesaggistica» (comma 1). Detta previsione, con il comma 2, viene estesa anche «all'installazione, nelle pertinenze delle costruzioni, di impianti solari fotovoltaici e termici a terra con capacità di generazione inferiore alle soglie previste dall'articolo 3, comma 1, per l'applicazione dell'autorizzazione integrata». Si aggiunge, comunque, che «nei centri storici e negli insediamenti storici sparsi gli impianti solari fotovoltaici e termici devono essere installati in modo da minimizzarne la visibilità, con inclinazione identica o coerente rispetto alla copertura nel caso di tetti a falda in aderenza o integrati, e possono essere installati a terra nelle pertinenze delle costruzioni solo in caso di insufficienza o inidoneità della copertura della costruzione medesima» (comma 3).

Le norme così riportate, che individuano i tipi di intervento realizzabili in edilizia libera, contrasterebbero con la normativa statale concernente i medesimi interventi, di cui all'art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2011 (come sostituito dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 17 del 2022, come convertito), ivi ricondotti alla categoria degli interventi di manutenzione ordinaria. Il dedotto contrasto starebbe nella previsione che esonera dall'autorizzazione paesaggistica; ciò che non sarebbe contemplato dalla normativa nazionale.

Il ricorrente ricorda che la Provincia autonoma di Trento ha potestà legislativa primaria nelle materie dell'«urbanistica e piani regolatori» e della «tutela del paesaggio» (rispettivamente, numeri 5 e 6 dell'art. 8 dello statuto speciale) e che dette competenze sono state esercitate con la legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), e con la legge della Provincia autonoma di Trento 27 maggio 2008, n. 5 (Approvazione del nuovo piano urbanistico provinciale). Quest'ultima, in particolare, ha dettato specifiche disposizioni che individuano i «beni ambientali» sottoposti a tutela (art. 12 dell'Allegato B, recante le norme di attuazione del Piano urbanistico provinciale - PUP). Successivamente, nel medesimo solco, si è collocata la legge prov. Trento n. 15 del 2015, che ha riconosciuto alla Provincia le attribuzioni in materia di «pianificazione provinciale, anche con valenza paesaggistica, relativa all'intero territorio provinciale, secondo le modalità ed entro i limiti indicati dagli articoli 21 e 22» (così l'art. 4, comma 1, lettera a), e ha precisato la valenza paesaggistica del PUP (art. 21, comma 2). Inoltre, il Capo I del Titolo III della citata legge provinciale n. 15 del 2015 (artt. 63 e seguenti) individua gli interventi assoggettati ad autorizzazione paesaggistica, nonché gli organi competenti al rilascio del titolo e i relativi profili procedurali. Tra gli interventi che necessitano dell'autorizzazione paesaggistica l'art. 64, comma 2, lettera d), della legge prov. Trento n. 15 del 2015 vi include anche quelli che interessano i «beni ambientali» (così come definiti dall'art. 12 dell'Allegato B della legge prov. Trento n. 5 del 2008 e individuati, poi, dall'art. 65 della stessa legge provinciale n. 15 del 2015).

Per effetto delle menzionate norme, l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica, imposto dalla disposizione provinciale impugnata, non coinvolgerebbe i menzionati «beni ambientali», in quanto specificamente individuati dalla legislazione provinciale: e ciò, grazie alla norma di salvezza contenuta nell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 7 impugnato, secondo cui «[r]estano fermi l'acquisizione delle autorizzazioni previste dalle norme di settore a tutela dei beni ambientali e dei beni culturali e il rispetto delle norme sulla sicurezza, antisismiche, igienico-sanitarie e di tutela del pericolo idrogeologico». Tuttavia, la categoria dei «beni ambientali» non esaurirebbe tutti i beni paesaggistici indicati dall'art. 134 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), con conseguente venir meno di una completa tutela paesaggistica nel territorio provinciale. Sotto tale aspetto, la disposizione impugnata sarebbe affetta da «un'evidente aporia interna» e da contraddittorietà, in quanto, pur intendendo far salva l'acquisizione delle autorizzazioni previste dalle norme di settore, finirebbe per limitare tale clausola di salvezza ai soli «beni ambientali» predetti.

Secondo il ricorrente, l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica, consentito dalla normativa impugnata, si porrebbe in contrasto con le previsioni, di cui alla invocata disciplina statale, che invece impongono quel titolo per determinati impianti (secondo procedure ora ordinarie, ora semplificate). Ciò comporterebbe un'alterazione sostanziale della *ratio* sottesa agli interventi di semplificazione recentemente introdotti dal legislatore nazionale. In particolare, il ricorrente richiama l'art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2011, che impone comunque l'autorizzazione paesaggistica per le installazioni effettuate sui beni indicati dall'art. 136, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 42 del 2004 (ville, giardini e parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte II del codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza) nonché - limitatamente ai pannelli non integrati nelle coperture e visibili dagli spazi pubblici esterni e dai punti di vista panoramici, ovvero ai pannelli su immobili aventi coperture tradizionali - sui beni indicati dall'art. 136, comma 1, lettera c), dello stesso cod. beni culturali (i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici).



Tale contrasto non sarebbe risolto neppure con la previsione di cui al comma 3 dell'art. 7 impugnato, che prevede bensì alcuni criteri («peraltro elastici») di contemperamento per l'installazione degli impianti de quibus nei centri storici e negli insediamenti storici sparsi, ma pur sempre senza mai richiedere l'autorizzazione paesaggistica.

Il legislatore provinciale si sarebbe dunque mosso al di fuori dei limiti consentiti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra le quali andrebbero annoverate proprio quelle che individuano le fattispecie per le quali è necessario il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, anche semplificata. La Provincia autonoma, regolando i profili anche procedurali che vengono qui in rilievo, avrebbe inoltre travalicato le proprie competenze pure in relazione alla spettanza esclusiva allo Stato della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Che la disciplina nazionale di semplificazione delle procedure in tema di autorizzazioni paesaggistiche sia riconducibile a tale ultimo titolo di competenza, del resto, discenderebbe «dall'oggettiva necessità di dettare regole uniformi e valide in ogni contesto geografico della Repubblica».

Analoghe considerazioni, secondo il ricorrente, dovrebbero valere anche per la norma provinciale (art. 7, comma 2, della legge prov. Trento n. 4 del 2022) che estende l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica all'installazione degli impianti (fotovoltaici e termici) a terra, nelle pertinenze delle costruzioni. Si tratta di ulteriori fattispecie per le quali, in base alle fonti statali (artt. 6 e 6-bis del d.lgs. n. 28 del 2011), l'autorizzazione paesaggistica sarebbe «sempre infettibile, in presenza di vincoli».

1.4.- Oggetto di impugnazione è, infine, l'art. 10 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, che - nel sostituire il testo dell'art. 114, comma 2, della legge prov. Trento n. 15 del 2015, nonché nell'aggiungere la lettera *d*) al comma 4 di tale art. 114 - stabilisce le modalità di alimentazione e di funzionamento degli impianti per la produzione di biogas nelle aree destinate all'agricoltura. Il nuovo comma 2 prevede che gli impianti de quibus «devono essere alimentati con materiali e sostanze definiti dalla deliberazione prevista dal comma 4 e con l'utilizzo prevalente di effluenti zootecnici prodotti dall'azienda». A tal fine si precisa che «gli effluenti zootecnici rappresentano almeno il 70 per cento del materiale che alimenta l'impianto». Si aggiunge che «[l]a distribuzione nel suolo del digestato avviene nel rispetto delle disposizioni stabilite da quest'articolo e dall'articolo 19-bis del D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987)». Inoltre, con la nuova lettera *d*) del comma 4, si demanda alla Giunta provinciale di definire «la tipologia e il territorio di provenienza dei materiali e delle sostanze che alimentano l'impianto».

Il ricorrente ricorda che, a livello nazionale, gli impianti di biogas trovano disciplina negli artt. 5 e 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, negli artt. 8-bis, 24 e 26 del d.lgs. n. 28 del 2011, nonché negli artt. 11 e 14 del d.lgs. n. 199 del 2021. Vi sarebbero, poi, «appositi decreti ministeriali» che regolamentano gli incentivi a tariffa, applicati agli impianti medesimi. In tale quadro, le norme impugnate introdurrebbero, per il funzionamento di questi impianti, «requisiti che non trovano alcun riscontro nella normativa statale» e la cui previsione, peraltro rimessa alla Giunta provinciale, «potrebbe limitare gli investimenti sul biogas ed essere in controtendenza con la finalità di promozione delle energie rinnovabili seguita dal Legislatore nazionale». Ne deriverebbe il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e con la normativa statale interposta già citata.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, concludendo per l'inammissibilità e/o la non fondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La resistente riferisce che la legge prov. Trento n. 4 del 2022 è volta a realizzare il principio della massima diffusione degli impianti da fonte rinnovabile, in ottemperanza alle previsioni dell'Unione europea (in particolare, della direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili). La Provincia autonoma di Trento, sulla base del Piano energetico ambientale provinciale (PEAP) 2021-2030, afferma di essere riuscita a rispettare e a superare gli obiettivi ad essa assegnati in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, in tal modo attualmente coprendo il 34,8 per cento del fabbisogno energetico provinciale, nel pieno recepimento degli obiettivi europei. Ciò, in particolare, è avvenuto «sulla base di studi che hanno consentito di quantificare il potenziale del territorio provinciale», con elaborazione di un apposito «modello digitale del territorio» grazie al quale, tra l'altro, sarebbe oggi possibile «individuare in maniera puntuale e concreta le aree maggiormente idonee all'effettivo raggiungimento del target previsto».

In tale contesto, la legge provinciale n. 4 del 2022 conferirebbe attuazione proprio alle finalità indicate dalle disposizioni di rango primario dello Stato nella materia, di competenza concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.). Il legislatore provinciale avrebbe esercitato la competenza che ad esso è attribuita dall'art. 8, numeri 5) e 6) dello statuto speciale, che si riferisce alle materie «urbanistica e piani regolatori» e «tutela del paesaggio», e ciò avrebbe fatto nel rispetto del principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che costituisce una norma fondamentale di riforma economico-sociale. Sarebbero stati recepiti,



in tal modo, gli istituti e la disciplina delineati dal d.lgs. n. 199 del 2021: ciò in un contesto in cui, comunque, l'art. 49 dello stesso d.lgs. n. 199 del 2021 fa salve le competenze delle province autonome, rendendo applicabili le norme statali solo a condizione che siano rispettati gli statuti speciali e le norme di attuazione statutaria.

In definitiva, rimarca la resistente, la legge provinciale impugnata è intervenuta a perseguire le finalità di sviluppo delle energie rinnovabili «all'interno di una struttura ordinamentale differente rispetto a quella statale, sia per i profili di pianificazione territoriale che per i profili di tutela del paesaggio», come tali rientranti nella competenza primaria della Provincia. Non opererebbe, pertanto, la competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (è richiamata la sentenza n. 226 del 2009 di questa Corte).

Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo, pertanto, eluderebbero il confronto con le competenze legislative di carattere primario della Provincia autonoma, come detto ascrivibili all'art. 8, numeri 5) e 6), dello statuto speciale. Del resto, questa Corte avrebbe già affermato che le linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 non troverebbero applicazione nei confronti proprio della Provincia autonoma di Trento, nelle parti in cui esse recano prescrizioni riconducibili alla tutela del paesaggio (è richiamata la sentenza n. 275 del 2011).

2.1.- Venendo quindi alla disamina delle singole questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Provincia autonoma resistente eccepisce anzitutto l'inammissibilità della prima questione, avente ad oggetto l'art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge prov. Trento n. 4 del 2022. A giudizio della resistente, infatti, il ricorso avrebbe trascurato del tutto la circostanza della riconducibilità delle disposizioni impugnate alle materie di competenza legislativa primaria, di cui all'art. 8, numeri 5) e 6), dello statuto di autonomia. La loro riconduzione alla materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» sarebbe stata affermata, nel ricorso, in modo del tutto generico.

Nel merito, la prima questione sarebbe comunque non fondata.

La resistente fa notare che le aree idonee elencate nell'Allegato B della legge prov. Trento n. 4 del 2022 corrispondono (con l'unica eccezione di quelle indicate dalle lettere e ed f) a precise categorie urbanistiche «che si ritrovano nella cartografia standard dei Piani Regolatori Comunali»: ciò, al fine di «garantire uniformità sul territorio a livello provinciale, nonché prevedibilità e certezza in termini di individuazione e funzionamento del meccanismo autorizzatorio». In tal modo, la norma provinciale prevarrebbe sulle previsioni comunali concernenti le specifiche aree e sarebbe, altresì, funzionale al rispetto del paesaggio.

Le aree idonee così individuate, in ogni caso, corrisponderebbero nella sostanza a quelle già indicate dal legislatore statale all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 (norma, quest'ultima, destinata a trovare applicazione nelle more dell'adozione dei decreti ministeriali recanti le nuove linee guida), salva l'introduzione, da parte della Provincia, di criteri ancor più stringenti di quelli statali. Si ricorda che, proprio per effetto delle previsioni introdotte dall'art. 22 del d.lgs. n. 199 del 2021, l'accertamento della «idoneità» di un'area comporta che gli impianti potranno ivi essere realizzati senza autorizzazione paesaggistica, essendo sufficiente un mero parere non vincolante da parte dell'autorità competente in materia paesaggistica (art. 22, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 199 del 2021). Di conseguenza, l'individuazione delle aree idonee assumerebbe una «specificità rilevanza» proprio sotto il profilo paesaggistico, che rientra nelle competenze legislative primarie della Provincia autonoma ai sensi dell'art. 8, numero 6), dello statuto di autonomia.

Il legislatore provinciale, pertanto, laddove ha stabilito criteri più rigorosi e limitanti in punto di individuazione delle aree idonee per l'installazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, avrebbe compiuto «una precisa scelta urbanistica e di tutela del paesaggio trentino». Simile scelta si rinviene, anzitutto, per quanto concerne le fasce adiacenti ad autostrade e aree industriali le quali - pur se genericamente rientranti tra le aree idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici a terra, ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettere c-ter) e c-quater), del d.lgs. n. 199 del 2021 - per il territorio della Provincia autonoma di Trento non necessariamente risulteranno incluse in tale classificazione: un'agevolazione generalizzata dell'installazione degli impianti fotovoltaici avrebbe infatti comportato, assume la resistente, «un rilevante rischio di consumo di suolo e di compromissione del paesaggio in aree in cui la commistione tra superficie agricola e industriale è molto stretta, perché le condizioni orografiche non lasciano quelle grandi superfici di cui dispongono altre regioni». Analoga scelta, poi, si rinviene laddove la legge provinciale impugnata ha omesso di includere le aree agricole tra quelle «idonee» indicate dell'apposito Allegato B.

In definitiva, il legislatore provinciale, nell'esercizio della propria potestà primaria ai sensi dell'art. 8, numero 6), dello statuto di autonomia, avrebbe compiuto un «bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi», in ossequio al «principio-guida della limitazione del consumo di suolo, quale bene comune e risorsa non rinnovabile», sancito all'art. 18 della legge prov. Trento n. 15 del 2015. In tal modo, le impugnate disposizioni provinciali consentirebbero di raggiungere «un punto di equilibrio tra esigenze di sviluppo della produzione di energia da fonte rinnovabile ed esigenze di salvaguardia paesaggistica, ambientale e di limitazione del consumo di suolo, considerata la particolare conformazione orografica del Trentino».



Nel dettaglio, la Provincia autonoma resistente osserva che l'art. 4, comma 1, della legge provinciale impugnata avrebbe dato attuazione proprio alle previsioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il cui comma 4, dopo aver rimesso alle sole regioni il compito di individuare con legge le aree idonee conformemente alle indicazioni provenienti dai decreti ministeriali, all'ultimo periodo così testualmente dispone: «Le Province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione». Per le sole province autonome, dunque, il legislatore nazionale non avrebbe prescritto la necessità di rispettare i principi e i criteri dettati dai decreti ministeriali, né di provvedere entro un termine stabilito. Ciò, del resto, sarebbe in coerenza con l'assetto statutario delle competenze, riconosciuto dall'art. 49 dello stesso d.lgs. n. 199 del 2021. La Provincia autonoma di Trento, pertanto, nel caso specifico avrebbe legiferato in ragione della propria potestà legislativa primaria in materia di «tutela del paesaggio», potestà che - secondo quanto affermato da questa Corte, in specie con la sentenza n. 224 del 2012 - non è «annullata» dall'attribuzione allo Stato della competenza a porre i principi fondamentali nella materia concorrente dell'energia. La disposizione contestata, peraltro, non comporterebbe alcun arresto o rallentamento del percorso di promozione delle energie rinnovabili, al contrario concorrendo alla sua realizzazione «tramite l'individuazione certa delle aree alle quali si applica la procedura prevista dall'art. 4 della legge provinciale n. 4 del 2022». Non potrebbe, pertanto, trovare qui applicazione la *ratio* decedenti di cui alla sentenza di questa Corte n. 166 del 2009, incentrata sul principio fondamentale, tratto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che precludeva alle regioni l'autonoma individuazione dei criteri di inserimento degli impianti nel paesaggio.

Anche l'elencazione delle aree idonee compiuta, in via transitoria, dall'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 - prosegue la resistente - non sarebbe applicabile alle Province autonome, proprio per effetto della richiamata previsione di cui all'ultimo periodo del comma 4 dello stesso art. 20.

Con riferimento, poi, all'ulteriore norma impugnata, l'art. 4, comma 5, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, la resistente osserva che essa - nel rimettere ai singoli comuni la possibilità di individuare ulteriori aree idonee, mediante variante semplificata al PRG - non introduce, di per sé, alcuna deroga alla normativa di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, posto che, per espressa previsione della legge prov. Trento n. 15 del 2015, gli strumenti urbanistici devono essere coerenti con le previsioni di tutela paesaggistica. Non si tratterebbe, peraltro, della «devoluzione di una competenza provinciale al Comune», ma della «possibilità data all'ente locale di proporre ulteriori aree idonee, ad integrazione di quelle risultanti dall'Allegato B», nel rispetto dei criteri ivi indicati, e subordinatamente all'assenso da parte della Giunta provinciale, chiamata ad approvare la variante del PRG.

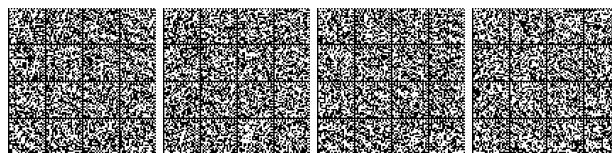
2.2.- Inammissibile sarebbe anche la seconda questione, concernente l'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022. Il ricorrente avrebbe mancato di considerare che la disposizione impugnata «è riconducibile alla materia di competenza legislativa primaria «urbanistica e piani regolatori» ex art. 8, n. 5 dello Statuto speciale di autonomia», con ciò trascurando di spiegare perché il legislatore provinciale non avrebbe potuto recepire, tra gli istituti giuridici propri dell'ordinamento provinciale nella materia dell'urbanistica, lo strumento di semplificazione così introdotto.

Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata.

La SCIA indicata dalla norma provinciale impugnata non integrerebbe affatto un titolo abilitativo differente da quello previsto dalla norma statale interposta. Mentre quest'ultima si riferisce, con la locuzione «procedura abilitativa semplificata» (PAS), al «tipo di procedimento amministrativo nell'ambito del quale è presentata la dichiarazione dell'istante accompagnata dall'attestazione di conformità urbanistica», il termine «SCIA», utilizzato dall'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, «indica la tipologia di atto che il richiedente è tenuto a presentare per la realizzazione dell'intervento edilizio nell'ambito della procedura semplificata». In altri termini, il legislatore provinciale avrebbe recepito la PAS utilizzando il termine «SCIA», ma mantenendo le medesime scansioni procedurali previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 (in particolare, il termine di 30 giorni entro il quale il comune è chiamato a pronunciarsi). Simile impostazione risulterebbe coerente con la normativa statale di riferimento che individua proprio nella SCIA il titolo abilitativo per la costruzione, l'esercizio e la modifica degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, con potenza inferiore a determinate soglie.

2.3.- Anche la terza questione, concernente gli interventi di edilizia libera senza autorizzazione paesaggistica, di cui all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, sarebbe, nel complesso, non fondata.

Premessa un'eccezione di inammissibilità riguardante solo la questione sul comma 3 dell'art. 7 (in quanto l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica - osserva la resistente - sarebbe previsto solo dai commi 1 e 2, il comma 3 limitandosi a introdurre criteri per l'inserimento degli impianti nei centri storici, senza che alcuna censura, nel ricorso, abbia raggiunto tale specifica previsione), nel merito la resistente sostiene l'erroneità del presupposto di partenza del ricorso, secondo cui i beni indicati dall'art. 136, comma 1, lettere b) e c), del d.lgs. n. 42 del 2004 non troverebbero tutela quali «beni ambientali» nell'ambito dell'ordinamento provinciale. Al contrario, detti beni - in esito a un quadro riepilogativo della legislazione provinciale - risulterebbero «tutelati quali beni ambientali nell'ambito dell'ordinamento provinciale».



Di conseguenza, grazie alla clausola di salvezza di cui all'ultimo periodo dell'art. 7, comma 1, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, il legislatore provinciale avrebbe inteso «tenere ferma l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi riguardanti i beni ambientali individuati ex art. 65 della legge prov. Trento n. 15 del 2015 e, dunque, riguardanti tutti i beni predetti», rimanendo sulla stessa linea di quanto prevede l'art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2011. Le due discipline, quella provinciale e quella statale, sarebbero pertanto «equivalenti, pur nella diversità degli istituti giuridici previsti dai due ordinamenti in materia di tutela del paesaggio», e l'una costituirebbe l'adattamento dell'altra nell'ordinamento provinciale.

Il legislatore provinciale, peraltro, avrebbe anche provveduto a recepire - con apposite modifiche apportate alla legge prov. Trento n. 15 del 2015, «condivise con le competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri» - la disciplina della procedura autorizzatoria semplificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), e ciò mediante le previsioni della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2018, n. 5 (Modificazioni della legge provinciale sull'attività amministrativa 1992, della legge provinciale per il governo del territorio 2015 e disposizione in materia di autorizzazione integrata ambientale), e della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2018, n. 15 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018 - 2020). Ciò, pur nella consapevolezza che, a mente dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), le previsioni del d.P.R. n. 31 del 2017, in quanto non aventi rango legislativo, non potrebbero essere considerate norme fondamentali di riforma economico-sociale, atte - come tali - a configurare un limite per la legislazione provinciale.

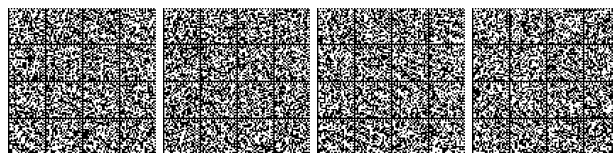
In ogni caso - precisa la resistente - le competenze legislative primarie in materia di urbanistica e tutela del paesaggio, di cui all'art. 8, numeri 5) e 6), dello statuto speciale di autonomia, e alle quali sarebbero da ricondurre le norme impugnate, non sarebbero venute meno a fronte del titolo di competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; tanto ciò vero che questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 131, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 «nella parte in cui include le Province autonome di Trento e di Bolzano tra gli enti territoriali soggetti al limite della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione» (è citata la sentenza n. 226 del 2009).

Del resto il legislatore provinciale, di fronte alle norme di grande riforma economico-sociale recate dal cod. beni culturali, «ha dovuto tenere conto del sistema giuridico provinciale di tutela del paesaggio», adattandovi quelle norme ma non potendo menzionare espressamente le aree e i beni contemplati dall'art. 136, comma 1, lettere b) e c), del d.lgs. n. 42 del 2004, che non trovano, nell'ambito della pianificazione urbanistica provinciale, i riferimenti necessari ad identificarli immediatamente. Pertanto, a giudizio della resistente, qualora le norme statali invocate come interposte nel ricorso dovessero imporsi alla Provincia autonoma di Trento «fin nel dettaglio della loro formulazione», esse «finirebbero con il travolgere l'intero sistema giuridico di tutela del paesaggio e con il travolgere la potestà legislativa provinciale primaria in materia di tutela del paesaggio», dovendosi viceversa ricordare che spetta al legislatore provinciale provvedere a recepire le norme fondamentali di riforma economico-sociale in subiecta materia.

In ogni caso, a giudizio della resistente, l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica nell'ambito delle aree di cui alla lettera c) dell'art. 136, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, come previsto dall'art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2011, in quanto «disposizione di estremo dettaglio», sarebbe «inidonea ad integrare una norma fondamentale di riforma economico sociale o ad essere considerata una disposizione coesistente rispetto alla realizzazione di una norma avente detta rilevanza» (è citata, di questa Corte, la sentenza n. 482 del 1995).

Quanto, poi, ai criteri specifici dettati per i centri storici dal comma 3 dell'art. 7 impugnato, la resistente evidenzia che essi mirano a minimizzare la visibilità degli impianti, in modo da tutelare «la percezione visiva di tutti i centri storici del territorio trentino per il valore identitario ad essi riconosciuto». Verrebbe in considerazione, pertanto, un aspetto pienamente riconducibile alla materia della tutela del paesaggio, di competenza legislativa primaria provinciale, la quale non potrebbe ritenersi «annullata» dall'attribuzione allo Stato della competenza a porre i principi fondamentali della materia «energia».

2.4.- Infine, con riguardo alla quarta questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, concernente l'art. 10 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, la resistente - sulla premessa che anche questa disposizione sarebbe riconducibile alla propria competenza legislativa primaria nelle materie della tutela del paesaggio e dell'urbanistica - ripropone l'eccezione preliminare già sollevata per le altre questioni, contestando al ricorrente di non aver «spiegato perché la disposizione impugnata non sarebbe riconducibile alle ridette materie».



Nel merito, anche tale questione sarebbe non fondata.

La resistente ricorda che uno degli obiettivi fondamentali del PUP, approvato con la legge prov. Trento n. 5 del 2008, è la tutela delle aree agricole che rappresentano una parte molto ridotta dell'intero territorio provinciale (circa il 10 per cento), in un contesto economico in cui (come evidenziato nella relazione illustrativa del PUP) il settore agricolo presenta evidenti limiti, specie se confrontato con i dati di rilievo nazionale. L'art. 18 della legge prov. Trento n. 15 del 2015 pone il principio della limitazione del consumo di suolo, quale bene comune e risorsa non rinnovabile: tale principio - fa notare la resistente - «costituisce uno strumento di difesa delle aree agricole da istanze di sviluppo insediativo che non trovino giustificazione nel soddisfacimento del bisogno abitativo primario o, per le esigenze di natura produttiva, ove non vi siano soluzioni alternative con riferimento al possibile e razionale utilizzo delle aree esistenti e già insediate». Per tali ragioni, l'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015 limita la possibilità di insediamento, nelle aree agricole, solo di quegli impianti, strutture e infrastrutture che abbiano attinenza ad attività agricole esercitate professionalmente. Analoghe limitazioni sono poste dagli artt. 37 e 38 delle norme di attuazione del PUP, riportate nella legge prov. Trento n. 5 del 2008.

Coerentemente con tali previsioni, allora, l'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015 ammette la realizzazione di impianti di biogas nelle aree agricole subordinatamente alla condizione che essi assolvano a una funzione accessoria e strumentale rispetto all'attività principale dell'allevamento zootecnico.

La novella introdotta con la disposizione impugnata, nel confermare tale assetto, si sarebbe limitata ad ampliare il novero dei materiali e delle sostanze che possono alimentare gli impianti di biogas, facendo venir meno il previgente vincolo delle «biomasse vegetali» e rinviando a una deliberazione della Giunta provinciale quanto alla definizione delle tipologie di materiali e di sostanze destinate a tale scopo. Essa, pertanto, perseguirebbe l'intento di incentivare la realizzazione di questi impianti (che, di per sé, «costituisce una deroga al principio di inedificabilità» nelle aree agricole), pur sempre nel rispetto della regola di attinenza all'attività agricola esercitata sul territorio. In tal modo, si contribuirebbe a perseguire l'obiettivo della «promozione di strategie di gestione integrata degli effluenti zootecnici per il riequilibrio del rapporto agricoltura-ambiente, proteggendo e risanando le zone vulnerabili dall'inquinamento provocato da nitrati di origine animale».

Per contro - fa notare la resistente -, al di fuori delle aree agricole, non è previsto alcun criterio concernente la tipologia e la provenienza dei materiali e delle sostanze che alimentano gli impianti di biogas: ciò, in conformità a quanto previsto a livello nazionale dalle norme invocate, quali interposte, dal ricorrente.

In definitiva, la disciplina provinciale impugnata consentirebbe di perseguire, anche nelle zone agricole, il fine della promozione delle energie rinnovabili, «limitando solo il dimensionamento di questi impianti allo scopo di preservare l'estensione delle aree agricole, quali aree soggette a tutela». Sarebbero, pertanto, rispettati i principi fondamentali dettati dallo Stato sulla promozione della produzione e del consumo di energia da fonti rinnovabili e, al contempo, rimarrebbe intatta la competenza legislativa primaria della Provincia autonoma nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio, cui sarebbe da ascrivere la disposizione impugnata.

3.- Con memoria successivamente depositata, la Provincia autonoma di Trento ha svolto ulteriori difese.

La resistente, anzitutto, ha ribadito la eccezione di inammissibilità riferita alla circostanza che, nel ricorso, si sarebbe ommesso «di considerare i rilevanti ambiti di competenza legislativa provinciale in materia di “urbanistica e piani regolatori” [...] e in materia di “tutela del paesaggio”» e «l'impianto normativo provinciale vigente nell'ambito del quale dovrebbe innestarsi il regime abilitativo semplificato in materia di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (FER)».

Si rimarca, poi, anche l'inammissibilità delle censure riferite al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto richiamato nelle premesse del ricorso ma poi «in alcun modo argomentato» nelle pagine successive.

3.1.- Con specifico riguardo alla prima questione, la resistente evidenzia che il ricorrente avrebbe «trascura[to] completamente di considerare che l'art. 20, co. 8, del d.lgs. 199/2021 pone una disciplina transitoria, da applicare nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità definiti dai decreti ministeriali previsti dal comma 1 del medesimo articolo, e che questa disciplina transitoria trova tutt'ora applicazione senza limite di tempo, mentre è ampiamente decorso il termine di 180 giorni fissato dal comma 1 per l'adozione dei ridetti criteri e modalità di individuazione di aree idonee e superfici». Quanto poi alla possibilità, rimessa ai comuni dall'art. 4, comma 5, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, di individuare, con variante semplificata al PRG, «ulteriori aree idonee» (oltre a quelle di cui all'Allegato B della medesima legge provinciale), la resistente contesta al ricorrente di non aver «spiega[to] in cosa consista la difformità dalla disciplina di principio dettata dallo Stato», essendosi limitato «ad affermare genericamente che, dalla lettura dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, emerge la volontà legislativa di pervenire all'adozione di criteri omogenei ed uniformi per tutto il territorio nazionale». Ne deriverebbe l'inammissibilità della questione per genericità.



Nel merito, la resistente ricorda di essere titolare di potestà legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori» e di «tutela del paesaggio», ai sensi dell'art. 8, numeri 5) e 6), dello statuto di autonomia. L'art. 16 del medesimo statuto, poi, le assegna le funzioni amministrative in tutte le materie nelle quali essa può legiferare. Ricorda, inoltre, che per tali materie «gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 escludono che la potestà legislativa provinciale possa essere limitata da atti statali non legislativi e prevede vincoli sostanziali e procedurali affinché gli atti di indirizzo e coordinamento possano essere ritenuti efficaci in confronto delle Province autonome».

La clausola di salvezza di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 199 del 2021 determinerebbe l'esclusione delle due Province autonome dall'ambito di applicazione del vincolo di conformità posto dall'art. 20, comma 5, del medesimo decreto legislativo; ciò risulterebbe «coerente con la riconducibilità alle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio del processo pianificatorio concernente l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti alimentati da FER, disciplinata del medesimo articolo». Analogamente, sarebbe centrale l'art. 20, comma 4, ultimo periodo, del d.lgs. n. 199 del 2021, che porta ad escludere che la Provincia autonoma di Trento debba uniformarsi ai principi e ai criteri dettati per l'individuazione delle aree idonee e non idonee.

3.2.- Quanto alla seconda questione, la memoria difensiva si limita a richiamare le conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione in giudizio.

3.3.- Sulla terza questione, la resistente, nel richiamarsi a quanto già dedotto, solleva una nuova eccezione di inammissibilità, contestando al ricorrente di non essere «stato in grado di identificare quale delle tipologie di immobili identificate dall'art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe da ritenere esclusa dalla categoria dei beni ambientali prevista dall'art. 12 delle norme di attuazione del PUP approvate con legge prov. n. 5 del 2008 (“manufatti e siti di particolare pregio paesaggistico e ambientale”) e dall'art. 65 della legge prov. n. 15 del 2015». Né il ricorrente avrebbe spiegato per quale ragione la disciplina provinciale dell'autorizzazione paesaggistica, di cui all'art. 64, comma 2, lettera d), e all'art. 65 della legge prov. Trento n. 15 del 2015 integrerebbe un minor livello di tutela rispetto a quanto prevede l'art. 146 cod. beni culturali. Ne deriverebbe l'inammissibilità della questione per difetto o genericità della motivazione.

Nel merito, le norme provinciali censurate avrebbero «mantenuto integro il perimetro della tutela paesaggistica previsto dall'art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto l'installazione di impianti sugli edifici costituenti beni ambientali risulta sempre subordinata ad autorizzazione paesaggistica per tutte le fattispecie di beni immobili previste dall'art. 136». Non si avrebbe, nella specie, un livello di tutela paesaggistica inferiore rispetto a quello offerto dall'art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2011, in quanto l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica, introdotto dalla norma censurata, sarebbe destinato ad operare solo per l'installazione di impianti su edifici che si trovino in aree di tutela ambientale e che «non siano stati individuati quali beni ambientali dalla Giunta provinciale».

Quanto al lamentato contrasto con le norme di semplificazione di cui al d.P.R. n. 31 del 2017, la resistente ribadisce che tale fonte «ha natura di regolamento amministrativo e non può recare norme fondamentali di riforma economico sociale vincolanti in materia di tutela del paesaggio in confronto delle due province autonome o principi fondamentali nelle materie di competenza concorrenza concorrente».

Riguardo, poi, alle prescrizioni concernenti l'installazione degli impianti nei centri storici (di cui all'impugnato art. 7, comma 3), la resistente, nel ribadire l'eccezione di inammissibilità già sollevata nel ricorso, osserva trattarsi di un completamento della cornice normativa già posta, dal legislatore provinciale, a tutela del valore identitario di tutti gli insediamenti storici del territorio.

3.4.- Infine, con riferimento alla quarta questione, la Provincia autonoma resistente ribadisce che il novellato art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015 sarebbe riconducibile alle materie di competenza legislativa primaria «tutela del paesaggio» e «urbanistica e piani regolatori», posto che esso non avrebbe ad oggetto, in generale, la realizzazione degli impianti di biogas, «bensì lo speciale regime abilitativo relativo alla realizzazione degli impianti di biogas nelle aree destinate all'agricoltura, [...] in deroga alla generale disciplina in materia di edificazione nelle aree agricole»; ciò, pur sempre «in coerenza con le previsioni del PUP riguardanti le aree agricole che, in considerazione del loro rilievo paesaggistico, vietano l'edificazione in dette aree se non per esigenze connesse all'esercizio dell'attività agricola medesima».

Le previsioni recate dalle norme impuginate garantirebbero che, nelle aree destinate all'agricoltura, «siano realizzati solo impianti per la produzione di biogas di carattere accessorio e strumentale rispetto all'attività principale dell'allevamento zootecnico». Ciò sarebbe coerente con lo scopo di evitare che, in dette aree, possano essere realizzati impianti di produzione di energia aventi «dimensioni urbanisticamente non coerenti rispetto alla destinazione dell'area e all'attività agricola svolta, in ossequio al principio urbanistico dell'attinenza degli edifici realizzati in area agricola all'attività agricola esercitata sull'area, sancito dall'art. 37 delle norme di attuazione del PUP». Le aree non agricole, comunque, rimarrebbero sottratte all'operatività delle norme censurate.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso diverse questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto le seguenti disposizioni della legge prov. Trento n. 4 del 2022: l'art. 4, commi 1, 2 e 5, che detta norme sull'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (aree che sono, specificamente, elencate nell'Allegato B della medesima legge provinciale), consentendo ai comuni di individuare ulteriori aree idonee mediante una variante semplificata al Piano regolatore generale (PRG); l'art. 5, che, in punto di regime autorizzatorio per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, con potenza inferiore a determinate soglie, stabilisce il regime della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e detta le relative norme procedurali; l'art. 7, commi 1, 2 e 3, che introduce un regime di liberalizzazione per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici, consentendo di procedere senza necessità di alcun atto amministrativo di assenso, comunque denominato, con esplicito esonero anche dall'autorizzazione paesaggistica; l'art. 10, che, nell'introdurre alcune modifiche all'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, stabilisce le modalità di alimentazione e di funzionamento degli impianti di biogas nelle aree destinate all'agricoltura.

È dedotta la violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e dell'art. 117, commi primo, secondo, lettere *s*) e *m*), e terzo, Cost.: detti parametri sono indicati nella parte introduttiva del ricorso, con la precisazione che le doglianze ex art. 117, secondo comma, lettere *s*) e *m*), Cost., si riferiscono specificamente alle questioni concernenti l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge provinciale, mentre la successiva trattazione delle singole doglianze richiama, di volta in volta, gli specifici parametri costituzionali che vengono dedotti per ciascuna delle questioni.

2.- Nel costituirsi in giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha preliminarmente dedotto che il ricorso eluderebbe il confronto con le proprie competenze legislative di carattere primario, ascrivibili in via prevalente alle materie «urbanistica e piani regolatori» e «tutela del paesaggio» di cui all'art. 8, numeri 5) e 6), dello statuto di autonomia.

Tale eccezione - che, per la sua natura trasversale, conviene esaminare prima ancora di iniziare la disamina delle singole questioni - non è fondata.

Nella parte introduttiva del ricorso, invero, il Presidente del Consiglio dei ministri ha espressamente richiamato gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, deducendone la violazione, e ha considerato la particolare situazione di autonomia delle due Province di Trento e di Bolzano. In specie, il ricorrente ha evidenziato che lo statuto non attribuisce specifiche competenze alle due Province autonome in materia di energia e che, di conseguenza, a norma dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, si deve ritenere attribuita alle stesse una competenza legislativa di natura concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Tali affermazioni, ancorché sintetiche, appaiono adeguate a consentire lo scrutinio nel merito delle singole questioni, in quanto il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente, che sostiene il travalicamento delle competenze rimesse al legislatore provinciale, emerge con sufficiente nettezza (da ultimo, sentenza n. 117 del 2022). Ciò vale, a maggior ragione, e pur a prescindere da specifici rilievi sollevati dalla Provincia resistente, anche per le questioni (trattate, nel ricorso, all'interno del terzo e del quarto motivo di doglianza) che involgono i titoli di competenza legislativa statale esclusiva di cui alle lettere *m*) e *s*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., e in specie per la questione promossa sull'art. 7 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, in tema di autorizzazione paesaggistica per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici. In tali casi, infatti, il ricorrente, nell'argomentare la propria competenza legislativa esclusiva negli ambiti coinvolti dalle norme provinciali contestate, non ha mancato di richiamare (ora attraverso uno specifico riferimento che si rinviene all'interno del motivo di impugnazione, ora attraverso la generale premessa che è anteposta alla trattazione dei singoli motivi) proprio le norme statutarie che attribuiscono competenza primaria alla Provincia autonoma di Trento in materia di urbanistica e di paesaggio, con ciò sostenendo implicitamente, ma comunque chiaramente, la prevalenza dei richiamati titoli di competenza statali.

3.- In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le censure promosse in riferimento al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., posto che esso è fugacemente richiamato solo nella premessa generale del ricorso, senza poi essere citato, né tantomeno argomentato, all'interno dei singoli motivi di doglianza. Non è peraltro indicata alcuna fonte interposta derivante dall'ordinamento comunitario o da quello internazionale. Tali omissioni non consentono lo scrutinio, nel merito, delle censure.

Può dunque passarsi alla disamina delle singole questioni.

4.- Con la prima questione, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, che, ai fini del «raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal decreto legislativo n. 199 del 2021», individua, tramite rinvio a quelle indicate nell'Allegato B, le aree «idonee» all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (comma 1). Tale allegato, a sua volta, individua le seguenti



aree: «a) aree per servizi infrastrutturali e discariche; b) aree produttive industriali-artigianali; c) aree miste commerciali, terziarie e produttive; d) aree «estrattive effettive» e cave; e) siti ancora da bonificare aventi interesse nazionale e siti d'interesse locale; f) discariche non controllate e bonificate; g) aree di servizio per la mobilità; h) strade esistenti o da potenziare; i) aree a parcheggio».

Il comma 2 dell'art. 4 stabilisce che, nelle aree idonee, «è ammessa l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili anche in deroga agli strumenti urbanistici subordinati al PUP e in assenza di una specifica previsione urbanistica. L'installazione degli impianti avviene nel rispetto degli standard urbanistici e in modo da non limitare la destinazione d'uso della zona prevista dagli strumenti urbanistici».

Il successivo comma 5 consente ai comuni di individuare, mediante apposita «variante semplificata al piano regolatore generale», ulteriori aree idonee, «con particolare riguardo alle aree compromesse, alle aree non più utilizzabili per altri scopi e alle aree acquisite al patrimonio dell'ente pubblico in esito a procedimenti repressivi di abusi edilizi».

Le censure statali lamentano la non conformità di questa disciplina rispetto al quadro normativo nazionale, costituito dalle previsioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Ciò, in quanto le norme impugnate, senza considerare le prescrizioni all'uopo stabilite da quest'ultima disposizione, individuano esse stesse, «aprioristicamente», le aree idonee, per di più rimettendo ai singoli comuni la potestà di individuarne altre ancora, in tal modo prescindendo da criteri di omogeneità e uniformità sull'intero territorio nazionale che la disciplina dello Stato intende perseguire.

Viene dunque dedotta - sulla scorta del generale richiamo agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, operato nella premessa del ricorso - la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. (in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021: sono, questi, i parametri specificamente richiamati nella rubrica del motivo in esame).

4.1.- La questione è inammissibile, con riguardo ad entrambi i parametri evocati dal ricorrente.

4.2.- Con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la questione è inammissibile in quanto detto parametro non è richiamato dalla deliberazione a impugnare adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Quest'ultima, con specifico riguardo alla questione in esame, aveva indicato solo i commi primo e terzo dell'art. 117 Cost., senza mai menzionare il secondo comma, lettera s), e senza tantomeno operare alcun riferimento a profili di tutela ambientale o paesaggistica in tesi pregiudicati dalla disposizione provinciale *de qua*.

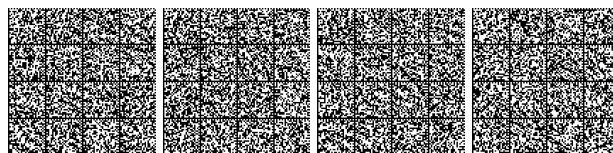
Va ribadito, come da costante orientamento di questa Corte, che nei giudizi in via principale deve sussistere «una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso, ancor prima, *ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2015 e n. 198 del 2012), poiché «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenze n. 128 del 2018 e n. 239 del 2016).

Nel caso di specie, peraltro, l'evocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non risulta affatto «meramente ancillare» a quella dell'art. 117, terzo comma, Cost. (con possibilità, in tesi, di ritenere sussistente la volontà dell'organo politico di impugnare la disposizione provinciale anche sotto tale profilo, secondo quanto ritenuto da questa Corte in casi di «ancillarità»: ad esempio, sentenza n. 281 del 2020). Essa, infatti, sottende un differente titolo di competenza (statale esclusivo, anziché concorrente), tale da richiedere un inquadramento e una motivazione, nel ricorso, del tutto diversa da quella che l'organo tecnico ha svolto. Deve, pertanto, escludersi la sussistenza di una evidente volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di porre la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, avendo quell'organo fatto riferimento solo al titolo di competenza concorrente.

4.3.- Inammissibile, per altre e diverse ragioni, è infine anche la questione promossa ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.3.1.- È opportuno premettere alcuni tratti fondamentali del quadro normativo nazionale, concernente l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, dando atto del passaggio - tuttora in atto - dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e successivamente attuata con le linee guida ministeriali adottate nel 2010, a quella recentemente dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nell'introdurre «principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 77 del 2022, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 177 del 2021), con l'obiettivo di razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili, ha previsto lo svolgimento di un



unico procedimento amministrativo, nel quale, attraverso apposita conferenza dei servizi, confluiscono le istanze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, in vista del conseguimento di un'«autorizzazione unica» (comma 3). Per lo svolgimento di tale procedimento, l'art. 12 ha previsto l'approvazione di apposite linee guida ministeriali «volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti [...] nel paesaggio» (comma 10, secondo periodo). Si è quindi stabilito che, «[i]n attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» (comma 10, terzo periodo).

La giurisprudenza di questa Corte ha annoverato le linee guida ministeriali, poi approvate con d.m. 10 settembre 2010, tra i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., vincolanti nei confronti delle regioni in quanto «“costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (sentenza n. 86 del 2019)», precisando che esse, nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, «hanno “natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)” (sentenza n. 106 del 2020)» (sentenza n. 177 del 2021 e, in senso analogo, sentenze n. 11 del 2022 e n. 46 del 2021; da ultimo, anche sentenza n. 77 del 2022). Sulla base di quanto previsto dalle linee guida - come affermato da questa Corte - le regioni sono chiamate a svolgere un'apposita istruttoria per individuare le «aree non idonee», da intendersi quali obiettivi di protezione ambientale e paesaggistica non compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti energetici.

In definitiva, nell'impianto delineato nel 2003 dal legislatore nazionale, come attuato dalle linee guida del 2010, le regioni sono chiamate a individuare le aree «non idonee» all'esito di un apposito procedimento amministrativo, operando un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderente alla specificità dei luoghi, senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale (sentenza n. 177 del 2021).

4.3.2.- Rispetto a questo sistema, l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 ha introdotto rilevanti novità. Anzitutto, in base al comma 1, le regioni sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti; ciò, pur sempre sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1. Inoltre, tale individuazione dovrà avvenire non in sede amministrativa, bensì «con legge», come precisa il comma 4 (primo periodo), attivandosi, in difetto, a norma del secondo periodo del comma 4, i poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

Questa Corte, di recente, ha avuto modo di osservare che, in raccordo con la disciplina dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, «l'art. 18, comma 3, del medesimo decreto legislativo stabilisce che, solo “[a] seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387”. Il citato *iter* non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate» (sentenza n. 27 del 2023).

Il nuovo sistema, imperniato su decreti interministeriali non ancora adottati, è completato da una disciplina transitoria, dettata dal comma 8 dell'art. 20, a sua volta applicabile solo «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1». In base a tale disciplina transitoria, sono considerate idonee le aree elencate dalle lettere a) e seguenti del comma 8.

4.3.3.- Per quanto più specificamente concerne la posizione delle due Province autonome, l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 introduce una previsione che non si rinveniva nell'impianto del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui «[l]e Province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione».

Tale previsione deve essere coordinata con quella di cui all'art. 49 del medesimo d.lgs. n. 199 del 2021 che, con riferimento questa volta non allo specifico aspetto dell'individuazione delle aree idonee, ma all'intera disciplina dettata da tale decreto legislativo, e quindi a tutti gli aspetti afferenti alla promozione dell'uso delle energie rinnovabili, stabilisce quanto segue: «Sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

La clausola dell'art. 49 corrisponde, anche letteralmente, a quella che si rinveniva nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003, avente portata generale ma comunque riferibile, secondo la giurisprudenza di questa Corte, anche allo specifico aspetto dell'individuazione delle aree. Proprio in base a tale clausola si è ritenuto che fosse da considerarsi salva la competenza legislativa primaria delle due Province autonome sul paesaggio (come riconosciuta dall'art. 8, numero 6, dello



statuto di autonomia), la quale «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia» e che deve, pertanto, soggiacere agli obiettivi nazionali sul consumo e sulla ripartizione, tra regioni e province autonome, della quota minima di incremento dell'energia rinnovabile (sentenza n. 275 del 2011). In questa prospettiva, la Corte non ha mancato di precisare che le Province autonome di Trento e di Bolzano non sono tuttavia svincolate dall'osservanza dei principi fondamentali dettati dal d.lgs. n. 387 del 2003 sulla localizzazione degli impianti, in quanto la loro potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio le esonera unicamente dal rispetto delle disposizioni regolamentari e di dettaglio contenute in alcuni punti specifici delle linee guida ministeriali (sentenza n. 224 del 2012).

Nel complessivo contesto delle norme delineate sia dal d.lgs. n. 387 del 2003, sia dalle linee guida ministeriali, questa Corte ha ricondotto il regime dell'autorizzazione unica, in via prevalente, alla materia concorrente dell'energia, riconoscendo ad esso «carattere di normazione di principio e non di dettaglio», nonché «valenza estesa all'intero territorio nazionale, senza eccezioni, in quanto funzionale alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti ed uniformi di ingresso degli operatori economici nel settore di riferimento». Ha quindi affermato che «le autonomie speciali dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida, ma sempre all'interno dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell'energia» (sentenza n. 275 del 2012).

4.3.4.- Rispetto al quadro normativo statale così tratteggiato, il ricorrente non si è adeguatamente confrontato con la portata del d.lgs. n. 199 del 2021 in merito alla disciplina delle aree idonee e non idonee, mancando di verificare in quali termini il nuovo sistema di individuazione delle aree potesse considerarsi già efficace. In proposito, questa Corte ha già osservato che, nella perdurante assenza dei decreti interministeriali previsti dal comma 1 dell'art. 20, quello introdotto nel 2021 deve considerarsi «un quadro normativo oggi ancora non compiutamente definito» (sentenza n. 216 del 2022).

Ma, ancor prima, il ricorrente non ha adeguatamente ricostruito gli effettivi margini di autonomia che, per questo specifico profilo, devono oggi considerarsi assegnati alle due Province autonome, anche in ordine alla corretta tempistica dell'intervento del legislatore provinciale. Ciò, avuto riguardo al fatto che il legislatore statale del 2021, pur riproducendo, all'art. 49 la clausola generale di salvezza che già era contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003, ha aggiunto la nuova e più specifica clausola di cui all'art. 20, comma 4, ultimo periodo, del d.lgs. n. 199 del 2021, concernente proprio il regime dell'individuazione delle aree idonee da parte delle due Province autonome, e tuttavia non considerata dal ricorrente.

Le riscontrate carenze comportano l'inammissibilità della questione. Come già evidenziato da questa Corte, l'impugnazione avverso una disposizione regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, incidendo su materie rientranti nelle competenze legislative dello Stato, deve «essere adeguatamente motivat[a] e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato»; in particolare, «quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato» (sentenza n. 232 del 2019; da ultimo, sentenza n. 71 del 2022).

5.- È poi impugnato l'intero art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, rubricato «Procedura abilitativa semplificata».

La disposizione stabilisce - facendo salve le ipotesi di comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) e di edilizia libera, di cui, rispettivamente, ai successivi artt. 6 e 7 - che gli interventi di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, aventi una potenza inferiore a determinate soglie (queste ultime, individuate sia mediante richiamo alla Tabella A del d.lgs. n. 387 del 2003, sia mediante richiamo all'Allegato A alla stessa legge provinciale), sono assoggettati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), «nell'ambito della procedura abilitativa semplificata disciplinata dal presente articolo» (così il comma 1).

Il comma 2 prevede che la SCIA, accompagnata da una relazione del progettista e dagli elaborati tecnici per la connessione, è presentata al comune «almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori». Qualora, entro trenta giorni dalla presentazione della SCIA, risulti accertata l'assenza di una o più delle condizioni dichiarate nella relazione, il comune «vieta di iniziare i lavori». Quando, invece, il comune non procede in tal modo, «l'attività di costruzione è da ritenersi assentita» (così il comma 3).

A norma del comma 4, poi, se la costruzione e l'esercizio degli impianti è sottoposta ad atti di assenso di competenza del comune o di altre amministrazioni e questi atti non sono allegati alla SCIA, «il comune provvede ad acquisirli d'ufficio o convoca, entro venti giorni dalla presentazione della SCIA, una conferenza di servizi decisoria



dandone comunicazione al proponente». In questo caso, il termine di trenta giorni previsto dal comma 2 «è sospeso fino all'acquisizione d'ufficio degli atti di assenso o fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento».

Il comma 5 stabilisce il titolo di assentimento dell'opera e, al riguardo, prevede quanto segue: «La sussistenza del titolo a realizzare l'intervento è provata con la copia della SCIA da cui risulta la data di presentazione della SCIA stessa, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista, gli atti di assenso eventualmente necessari».

Con norma di chiusura, il comma 6 dispone che «[p]er quanto non disciplinato da quest'articolo si applica l'articolo 86 della legge provinciale per il governo del territorio 2015» (il quale, a sua volta, detta la disciplina generale della SCIA valida per gli interventi edilizi nel territorio della Provincia autonoma di Trento, stabilendone i requisiti e i soggetti che possono avvalersene).

Le censure del ricorrente attengono alla dedotta non conformità di questa disciplina provinciale con quanto prescrive l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, che ha introdotto la «procedura abilitativa semplificata» (PAS). Tale non conformità starebbe in ciò, che «[i] due istituti, PAS e SCIA costituiscono titoli abilitativi diversi e sono caratterizzati da un regime giuridico differente». In particolare, precisa il ricorrente, «mentre la SCIA viene presentata contestualmente all'inizio dei lavori, la PAS deve essere presentata trenta giorni prima dell'avvio del cantiere dando così modo all'ente locale di intervenire [...] e dunque prima dell'inizio dei lavori».

Viene quindi censurata - sulla scorta, anche qui, del generale richiamo agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, compiuto nella premessa del ricorso - la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo Cost. (quest'ultimo, in relazione all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011: sono, questi, i parametri specificamente richiamati nella rubrica del motivo in esame).

5.1.- Va preliminarmente evidenziato che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 19, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 luglio 2022, n. 7, recante «Riforma delle comunità: modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), e della legge provinciale per il governo del territorio 2015. Modificazioni della legge provinciale sulle fonti rinnovabili 2022», ha introdotto nell'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022 il comma 5-bis, che prevede quanto segue: «[l]a realizzazione dell'intervento deve essere completata entro tre anni decorrenti dal termine di conclusione della procedura di cui al comma 3 o al comma 4».

Questo *ius superveniens*, avente peraltro portata marginale e di completamento della disciplina della SCIA, non può considerarsi incluso nel sindacato di legittimità costituzionale sollecitato dal ricorso in esame, che attiene unicamente all'originario testo dell'art. 5, quale all'epoca in vigore. Le considerazioni che seguono, pertanto, si riferiscono a tale disposizione, quale vigente al momento della proposizione del ricorso.

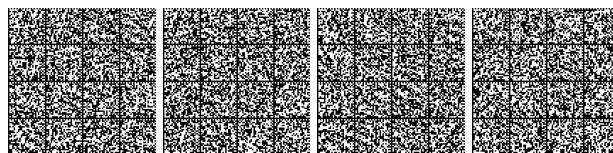
5.2.- La questione è inammissibile, limitatamente alla pretesa violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Esso, infatti, non è richiamato dalla deliberazione adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.3.- La censura relativa all'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, promossa per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, non è fondata.

5.3.1.- Giova premettere un inquadramento normativo.

L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella formulazione oggi vigente, prevede la PAS per gli impianti che, in ragione della loro bassa potenza, in precedenza erano assentiti con SCIA (anziché con il più complesso titolo dell'autorizzazione unica).

La procedura della PAS si articola, nei suoi tratti salienti, come segue. Il proprietario dell'immobile (ovvero, chi ha la disponibilità degli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse) presenta al comune, «almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori», una «dichiarazione», accompagnata da «una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali», che attesti la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Alla dichiarazione sono allegati gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete. Nel caso in cui siano richiesti atti di assenso nelle materie cosiddette sensibili (di cui al comma 4 dell'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), e tali atti non siano allegati alla dichiarazione, devono esserlo gli elaborati tecnici richiesti dalle norme di settore (così l'art. 6, comma 2).



Una volta presentata la segnalazione, pertanto, i lavori non possono iniziare immediatamente (come accade, invece, nel regime ordinario della SCIA, delineato dall'art. 19, comma 2, della legge n. 241 del 1990), ma solo a seguito del decorso del termine di trenta giorni, e solo se l'amministrazione non abbia adottato un espresso provvedimento inibitorio.

Invero il comune, ove entro detto termine riscontri l'assenza di una o più delle condizioni attestate nella relazione del progettista, «notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento». In assenza di tale notifica, decorso il termine di trenta giorni «l'attività di costruzione deve ritenersi assentita» (così l'art. 6, comma 4).

Qualora alla dichiarazione non siano allegati i necessari atti di assenso, spetta al comune renderli tempestivamente (se di sua competenza) ovvero acquisirli d'ufficio (ove di competenza di altre amministrazioni), se del caso convocando apposita conferenza di servizi. In queste evenienze, «[i]l termine di trenta giorni di cui al comma 2 è sospeso fino alla acquisizione degli atti di assenso ovvero fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento» (così l'art. 6, comma 5).

La realizzazione dell'intervento va «completata entro tre anni dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata ai sensi dei commi 4 o 5» (così l'art. 6, comma 6).

La sussistenza del titolo «è provata con la copia della dichiarazione da cui risulta la data di ricevimento della dichiarazione stessa, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari» (così l'art. 6, comma 7).

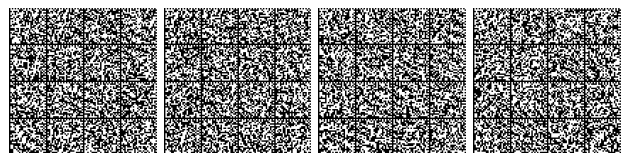
Quello fin qui descritto costituisce un vero e proprio procedimento amministrativo, caratterizzato da un certo grado di semplificazione (rispetto all'ordinario procedimento dell'autorizzazione unica), che parte su iniziativa del privato con la presentazione al comune di una «dichiarazione» e che è volto all'ottenimento di un titolo. La sua denominazione («Procedura abilitativa semplificata», da cui l'acronimo *PAS*) chiarisce tale natura e rende evidente la distinzione tra l'atto di iniziativa (la «dichiarazione» del privato), il momento procedimentale e l'atto amministrativo finale (il titolo).

In tale contesto, emerge anche dalla giurisprudenza amministrativa la sussumibilità della speciale procedura «semplificata», prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 nel modello procedimentale della SCIA di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (arg. ex Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 4 gennaio 2023, n. 130 e 3 febbraio 2022, n. 771; TAR Calabria, sezione prima, sentenza 16 giugno 2021, n. 1243; TAR Campania, sezione staccata di Salerno, sezione prima, sentenza 20 dicembre 2018, n. 1838).

Analogamente, questa Corte - nel considerare la disciplina sulla formazione del titolo edilizio a seguito di dichiarazione di inizio di attività (DIA) o di SCIA come rientrante tra i principi fondamentali della materia concorrente «governo del territorio» - ha precisato che la DIA, così come la SCIA, «si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi (sentenze n. 121 del 2014, n. 188 e n. 164 del 2012)»: una fattispecie avente «struttura complessa», che «non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa» (sentenza n. 49 del 2016). Le modalità di intervento della pubblica amministrazione costituiscono, dunque, «il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi», sicché «[l]a disciplina di questa fase ulteriore [...] è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile» (così, ancora, sentenza n. 49 del 2016).

5.3.2.- Alla luce di quanto precede, deve quindi concludersi che la SCIA introdotta dalle norme provinciali impugnate non presenta alcuna sostanziale differenza rispetto alla PAS di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. Il legislatore provinciale, senza peraltro mancare di utilizzare proprio la denominazione «procedura abilitativa semplificata» (che costituisce la rubrica della norma censurata), ha solo utilizzato la denominazione «SCIA» per riferirsi all'atto che segna l'inizio di un procedimento caratterizzato - nel raffronto con il citato art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 - dalle medesime scansioni e dai medesimi poteri di intervento inibitorio del comune.

Del resto, neanche l'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022 consente l'immediato inizio dei lavori, a seguito della presentazione della «segnalazione», ma impone di attendere che trascorra il termine di trenta giorni, entro il quale l'amministrazione potrà svolgere le proprie verifiche ed eventualmente intervenire con il provvedimento inibitorio. Inoltre, detto art. 5 delinea tale «segnalazione» con le medesime caratteristiche della «dichiarazione» menzionata dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 (il quale, peraltro, sin dalla sua formulazione originaria, ha impiegato tale termine, che richiamava l'istituto della DIA, unico all'epoca vigente), prescrivendo che sia corredata dalla relazione del progettista e dagli elaborati tecnici per la connessione. Uguale, poi, è la disciplina sull'eventuale sospensione del termine



di trenta giorni, ai fini dell'acquisizione d'ufficio degli atti di assenso necessari (ma non allegati dal privato) e dello svolgimento della conferenza di servizi. Ancora, del tutto sovrapponibile è la disciplina relativa al titolo finale che è costituito dalla copia della «segnalazione», da cui risulti la data della «presentazione» (ovvero, «la data di ricevimento», come si esprime il comma 7 del citato art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011), unitamente all'«elenco di quanto presentato a corredo del progetto, [all']attestazione del professionista, [a]gli atti di assenso eventualmente necessari» (così l'art. 5, comma 5, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, che corrisponde quasi letteralmente al primo).

Da quanto precede emerge che la norma provinciale censurata, nel delineare le fasi in cui è scandita la «procedura abilitativa semplificata» per l'ottenimento della SCIA, è rispettosa dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale con l'invocata disposizione interposta. Non sussistono, pertanto, le difformità lamentate dal ricorrente rispetto alla disciplina statale della PAS, con particolare riguardo a quella relativa al momento in cui è consentito l'inizio dei lavori, che coincide nelle due discipline poste a raffronto.

Ne deriva la non fondatezza della questione.

6.- Viene poi impugnato l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, che consente la libera installazione di impianti solari fotovoltaici e termici, e delle relative opere funzionali alla connessione alla rete elettrica, sia sulle coperture delle costruzioni esistenti (comma 1), sia a terra nelle pertinenze delle costruzioni medesime (comma 2) e salvo il rispetto di alcune misure di mitigazione (comma 3). Le ragioni dell'impugnazione poggiano sulla prevista esplicita esenzione - non solo da qualsiasi atto di assenso, comunque denominato, ma anche - dall'autorizzazione paesaggistica.

In particolare, ai fini delle installazioni, il comma 1 dell'art. 7 richiede una semplice «previa comunicazione al comune» e precisa che esse «non sono subordinate all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, inclusa l'autorizzazione paesaggistica». Si aggiunge, all'ultimo periodo del comma 1, la seguente clausola di salvezza: «Restano fermi l'acquisizione delle autorizzazioni previste dalle norme di settore a tutela dei beni ambientali e dei beni culturali e il rispetto delle norme sulla sicurezza, antisismiche, igienico-sanitarie e di tutela del pericolo idrogeologico».

Il comma 2, come precisato, estende tale regime di liberalizzazione anche alle installazioni «a terra», purché si tratti di impianti aventi una capacità di generazione «inferiore alle soglie previste dall'articolo 3, comma 1, per l'applicazione dell'autorizzazione integrata». Con tale riferimento, vengono così richiamati i limiti di potenza indicati dal d.lgs. n. 387 del 2003 (Tabella A), validi, a livello nazionale, per segnare il confine tra l'autorizzazione unica e i regimi abilitativi più blandi.

Il comma 3 (parimenti impugnato) stabilisce poi alcune misure di mitigazione della liberalizzazione, da applicarsi «nei centri storici e negli insediamenti storici sparsi». Si stabilisce dunque che, «[f]ermo restando quanto previsto dai commi 1 e 2», in tali aree gli impianti solari fotovoltaici e termici devono essere installati «in modo da minimizzarne la visibilità, con inclinazione identica o coerente rispetto alla copertura nel caso di tetti a falda in aderenza o integrati, e possono essere installati a terra nelle pertinenze delle costruzioni solo in caso di insufficienza o inidoneità della copertura della costruzione medesima».

Non sono invece sottoposti a impugnazione i successivi commi 4, 5 e 6 dell'art. 7, che recano ulteriori norme di contorno, volte, in particolare, a estendere l'ambito oggettivo di applicabilità dell'art. 7.

Le censure del ricorrente si appuntano, esclusivamente, sull'esonero dall'autorizzazione paesaggistica, invocando il titolo di competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente (lettera s del secondo comma dell'art. 117 Cost.) e nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m). Allo stesso tempo, è lamentato il contrasto con una serie di norme statali (gli artt. 136, 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, come attuati mediante il d.P.R. n. 31 del 2017; gli artt. 6, 6-bis e 7-bis del d.lgs. n. 28 del 2011).

Il punto centrale delle censure statali, riferite alla tutela dei valori paesaggistici, è costituito dal richiamo alle norme nazionali che, nel quadro della semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione di interventi di efficienza energetica e di piccoli impianti a fonti rinnovabili, hanno di recente riformulato il regime di liberalizzazione per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici. Si tratta delle previsioni - assunte quale parametro di raffronto, rispetto alle norme provinciali impugunate - di cui all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 17 del 2022, come sostituito dalla legge di conversione n. 34 del 2022, che ha riscritto il comma 5 dell'art. 7-bis del d.lgs. n. 28 del 2011.

Con le disposizioni denunciate il legislatore provinciale avrebbe travalicato i limiti imposti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra le quali andrebbero annoverate quelle che, limitatamente all'installazione degli impianti solari fotovoltaici e termici, individuano le fattispecie per le quali è necessario il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, anche semplificata. Viene, inoltre, dedotta la violazione della competenza legislativa esclusiva



dello Stato nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., posto che, a giudizio del ricorrente, la disciplina nazionale sulla semplificazione delle procedure, in tema di autorizzazioni paesaggistiche, sarebbe riconducibile a tale ultimo titolo di competenza, avuto riguardo all'«oggettiva necessità di dettare regole uniformi e valide in ogni contesto geografico della Repubblica».

In definitiva, viene denunciata - sulla scorta, anche in questo caso, del preteso superamento della competenza legislativa provinciale di cui agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, contestato con lo specifico motivo - la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *s*) e *m*), Cost. (in relazione alle «norme interposte» di cui agli artt. 136, 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, come attuati mediante il d.P.R. n. 31 del 2017, e agli artt. 6, 6-*bis* e 7-*bis* del d.lgs. n. 28 del 2011).

6.1.- Preliminarmente, va esaminata l'eccezione di inammissibilità concernente la sola parte del motivo di ricorso con il quale è impugnato il comma 3 dell'art. 7 della legge prov. Trento n. 4 del 2022. L'esonero dall'autorizzazione paesaggistica - che, come osserva la resistente, costituisce il vero nucleo delle doglianze di controparte - sarebbe infatti sancito solo dai commi 1 e 2, mentre il comma 3 si limiterebbe ad introdurre criteri per l'inserimento degli impianti nei centri storici. Rispetto a tale specifica previsione, si afferma, il ricorso non prospetta alcuna censura.

L'eccezione non è fondata.

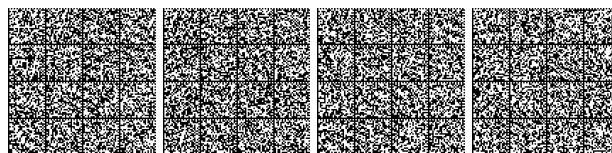
La doglianza che, nel corpo del terzo motivo di impugnazione, viene rivolta contro la deroga all'autorizzazione paesaggistica è invero chiara nel riferirsi anche al comma 3 dell'art. 7 impugnato, posto che, come argomenta il ricorrente, anche tale specifica disposizione introdurrebbe previsioni non idonee a controbilanciare la deroga sancita dai primi due commi. Del resto, pure lo stesso comma 3, analogamente alle disposizioni che lo precedono, finisce per ribadire la possibilità di prescindere dall'autorizzazione paesaggistica, posto che si apre con la clausola «Fermo restando quanto previsto dai commi 1 e 2», in tal modo, quindi, riproducendo la deroga contestata, che viene fatta valere anche per i centri storici.

6.2.- Fondata è, invece, nei termini di seguito precisati, l'ulteriore eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Provincia autonoma nella memoria depositata il 3 gennaio 2023, concernente la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *s*) e *m*), Cost.

Giova, al riguardo, ricordare che, in base alle norme statali richiamate dal ricorrente, l'installazione, con qualunque modalità, anche nelle zone A degli strumenti urbanistici comunali (come individuate ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765»), di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, ovvero su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici (ivi compresi strutture, manufatti ed edifici già esistenti all'interno dei comprensori sciistici), nonché nelle relative pertinenze, è considerata intervento di manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, ivi compresi quelli previsti dal cod. beni culturali. La stessa disposizione introduce, poi, alcune eccezioni, con riguardo alle installazioni effettuate in aree o immobili vincolati ai sensi dell'art. 136, lettere *b*) e *c*), del d.lgs. n. 42 del 2004, ossia, rispettivamente, presso «le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del [cod. beni culturali], che si distinguono per la loro non comune bellezza» e presso «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici».

Dal canto suo, la disposizione impugnata, nell'includere l'autorizzazione paesaggistica tra gli atti di assenso amministrativo da cui si prescinde per dette installazioni, fa tuttavia esplicitamente salva l'acquisizione delle autorizzazioni previste, tra le altre, «dalle norme di settore a tutela dei beni ambientali» (così l'art. 7, comma 1, ultimo periodo, della legge prov. Trento n. 4 del 2022).

Detti beni sono tutelati, nell'ordinamento provinciale, dall'art. 64, comma 2, lettera *d*), della legge prov. Trento n. 15 del 2015, che assoggetta ad autorizzazione paesaggistica, per l'appunto, «i beni ambientali di cui all'articolo 65». Quest'ultimo, a sua volta, rubricato «Individuazione di beni ambientali e inclusione negli elenchi», stabilisce, al comma 1, che la Giunta provinciale, sentita la commissione per la pianificazione territoriale e il paesaggio (CPC) competente per territorio, individua e inserisce in uno o più elenchi: «a) i beni immobili, anche non compresi nelle aree di tutela ambientale individuate dal PUP, che rivestono cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità ecologica o formano punti di vista o di belvedere; b) gli alberi monumentali perché appartengono a specie rare o hanno una forma particolare o un peculiare pregio paesaggistico o rappresentano una testimonianza o un simbolo della storia, della tradizione o della cultura locale, e gli alberi monumentali riconosciuti come beni ambientali tra quelli censiti ai sensi dell'articolo 7 della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani); c) le opere



d'infrastrutturazione del territorio, le aree terrazzate e i manufatti, anche non soggetti alle norme per la tutela delle cose d'interesse storico o artistico, che si distinguono, singolarmente o nel loro insieme, per il loro peculiare interesse architettonico». Il comma 2 dell'art. 65 aggiunge che, tra i beni così inseriti negli elenchi, la Giunta provinciale individua le aree agricole di pregio, «che per la presenza di singolari produzioni tipiche o per lo speciale rilievo paesaggistico si configurano come beni ambientali non suscettibili di riduzione [...]».

La disciplina provinciale così richiamata costituisce espressione della potestà legislativa primaria che lo statuto di autonomia riconosce alle Province autonome di Trento e di Bolzano nella materia «tutela del paesaggio» (art. 8, numero 6). Tale potestà, che deve esercitarsi entro i limiti indicati dall'art. 4 del medesimo statuto (il quale richiama, in particolare, il limite delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»), deve ritenersi estesa alle modalità di classificazione dei beni oggetto di tutela paesaggistica, dovendosi riconoscere a ciascuna delle due Province la possibilità di utilizzare proprie e autonome categorie giuridiche nelle quali far confluire, adattandole, le regole desumibili dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dallo Stato.

Tanto premesso, sarebbe stato preciso onere del ricorrente illustrare compiutamente la disciplina che sovrintende alla classificazione dei beni oggetto di tutela paesaggistica nella Provincia autonoma di Trento. Il sistema delineato da tale disciplina, come dianzi chiarito, si riferisce alla categoria dei «beni ambientali» e non conosce, invece, quella dei «beni paesaggistici» nelle stesse forme di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio. Tale sistema avrebbe dovuto essere raffrontato con le previsioni statali di tutela, al fine di individuare le ragioni per le quali, ad avviso del ricorrente, la disciplina impugnata non assicurerebbe il medesimo livello di tutela che è previsto per i beni indicati dalle lettere *b)* e *c)* dell'art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La genericità della ricostruzione operata, sul punto, nel ricorso determina una carenza della motivazione che non consente lo scrutinio nel merito, con conseguente inammissibilità della censura.

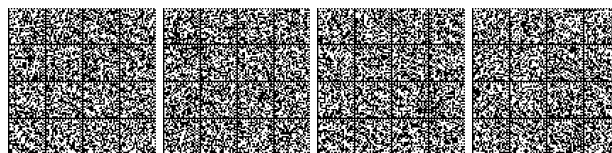
7.- La questione promossa con il quarto e ultimo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 10 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, rubricato «Modificazioni dell'articolo 114 della legge provinciale per il governo del territorio 2015, relative agli impianti di biogas». La disposizione introduce alcune modifiche all'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, concernente la realizzazione di impianti per la produzione di biogas nelle aree agricole, sostituendone il comma 2 e aggiungendo la nuova lettera *d)* nel comma 4.

Le modifiche attengono, in sostanza, al collegamento funzionale che deve intercorrere tra l'impianto *de quo*, il terreno agricolo sul quale esso viene installato e l'impresa agricola zootecnica che vi insista. Già il testo previgente dell'art. 114 consentiva la realizzazione, da parte dell'imprenditore agricolo, nelle aree destinate all'agricoltura, della tipologia di impianti in esame, a patto che essi funzionassero «mediante il recupero e il trattamento di residui zootecnici e agricoli» e «purché questi impianti svolgano una funzione accessoria e strumentale rispetto all'attività principale di allevamento zootecnico e siano previsti dal PRG» (così il comma 1 dell'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, tuttora vigente).

La novella del 2022 aggiunge adesso che «[g]li impianti devono essere alimentati con materiali e sostanze definiti dalla deliberazione prevista dal comma 4 e con l'utilizzo prevalente di effluenti zootecnici prodotti dall'azienda. A tal fine gli effluenti zootecnici rappresentano almeno il 70 per cento del materiale che alimenta l'impianto. La distribuzione nel suolo del digestato avviene nel rispetto delle disposizioni stabilite da quest'articolo e dall'articolo 19-*bis* del D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987)» (così il nuovo comma 2, oggetto di odierno scrutinio).

Il comma 4 dell'art. 114 demanda alla Giunta provinciale di definire: «*a)* i limiti dimensionali degli impianti; *b)* ulteriori criteri relativi alla localizzazione degli impianti; *c)* specifiche condizioni per la realizzazione, la gestione - comprese le modalità di distribuzione del digestato - e il controllo degli impianti; *d)* la tipologia e il territorio di provenienza dei materiali e delle sostanze che alimentano l'impianto» (quest'ultima è l'aggiunta sottoposta a impugnazione da parte dello Stato).

Le censure promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri - sulla scorta, anche qui, del generale riferimento sia agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, sia all'art. 117, primo comma, Cost., compiuto nella premessa del ricorso - si appuntano sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., sostenendosi che la novella introdurrebbe «per il funzionamento di tali impianti, requisiti che non trovano alcun riscontro nella normativa statale», e la cui previsione «potrebbe» comportare limitazioni per «gli investimenti sul biogas», in «controtendenza con la finalità di promozione delle energie rinnovabili seguita dal Legislatore nazionale». Il ricorrente rinvia, in proposito, alle previsioni degli artt. 5 e 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, degli artt. 8-*bis*, 24 e 26 del d.lgs. n. 28 del 2011 e degli artt. 11 e 14 del d.lgs. n. 199 del 2021: norme, tutte, delle quali è lamentata la «violazione» ad opera del legislatore provinciale.



7.1.- Preliminarmente, deve rimarcarsi che anche per la questione in esame la delibera a impugnare della Presidenza del Consiglio dei ministri aveva indicato, quale parametro di legittimità costituzionale, solo l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della competenza legislativa concorrente in materia di energia. Essa, invece, non aveva affatto indicato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., afferente alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ambiente, che invece risulta essere l'unico parametro evocato nel ricorso.

A differenza delle precedenti questioni, tuttavia, in questo caso è possibile ritenere che l'organo tecnico statale, nella redazione del ricorso, sia incorso in un mero errore materiale nell'indicazione prettamente numerica del parametro. Le argomentazioni spese, che coincidono con quelle di cui alla delibera a impugnare, sono invero impostate proprio nel senso di censurare la violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato (attraverso le richiamate norme interposte), nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Pertanto, può considerarsi che sia quest'ultimo il parametro effettivamente evocato nel ricorso, sulla cui scorta deve quindi essere svolta la seguente disamina.

7.2.- Così delineato il *thema decidendum*, la questione è comunque inammissibile per eccessiva genericità.

La disciplina dettata dall'art. 10 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, nell'integrare le previsioni sugli impianti di biogas di cui all'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, ha regolato sostanzialmente tre diversi aspetti, collegati alla gestione di tali impianti nelle aree agricole. Anzitutto, essa ha stabilito quale deve essere la percentuale di «prevalenza» degli effluenti zootecnici prodotti dall'azienda agricola che compongono i materiali e le sostanze utilizzati per alimentare l'impianto. In secondo luogo, ha precisato le modalità di distribuzione, nel suolo, del digestato proveniente dal ciclo di funzionamento dell'impianto, rimandando a quelle già precisate dall'art. 19-*bis* del decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti), come aggiunto dall'art. 29, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018), che disciplina per l'appunto le modalità di «Utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque reflue e del digestato». Infine, detta disciplina ha fissato la tipologia e il territorio di provenienza delle sostanze utilizzate per alimentare l'impianto, rinviando, sul punto, ad apposita delibera della Giunta provinciale.

Nessuno di questi tre aspetti, che formano oggetto della disposizione impugnata, è considerato ex professo dalla normativa statale invocata, quale interposta, dal ricorrente. Tale normativa, invero, non si occupa delle modalità di funzionamento e di alimentazione degli impianti per la produzione di biogas, ma prevede e disciplina altri e diversi istituti e/o aspetti concernenti, in una prospettiva più generale, la produzione di energia da fonti rinnovabili e, talvolta più specificamente, anche gli impianti di biogas.

Nel dettaglio, quelle norme si riferiscono: all'istituzione di una «commissione di esperti» presso il Ministero delle politiche agricole e forestali (oggi: Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), avente il compito di predisporre una relazione prodromica all'individuazione, da parte dei ministeri a ciò competenti, dei criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica da biomasse, gas residuati dai processi di depurazione e biogas (così l'art. 5 del d.lgs. n. 387 del 2003); alla possibilità di collocare in zona agricola una serie di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ivi inclusi quelli «alimentati dalle biomasse» (così l'art. 2, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 387 del 2003, come richiamato dall'art. 12, comma 7, dello stesso decreto); al regime di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti per la produzione di biometano, senza peraltro nulla prevedere con specifico riguardo alle modalità di funzionamento e alimentazione (art. 8-*bis* del d.lgs. n. 28 del 2011, come introdotto dall'art. 30, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea», convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 116, e successivamente oggetto di varie modifiche, in specie, da ultimo, ad opera del d.lgs. n. 199 del 2021); al sistema degli incentivi pubblici per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile con riferimento, in tale contesto, anche alle fonti costituite da «biogas, biomasse e bioliquidi sostenibili» (art. 24 del d.lgs. n. 28 del 2011); allo specifico aspetto della cumulabilità degli incentivi per la produzione di energie rinnovabili (generalmente intese) con altri incentivi pubblici comunque denominati (art. 26 del d.lgs. n. 28 del 2011); al sistema incentivante per il biometano immesso nella rete del gas naturale e, più in generale, per gli impianti che producono energia avvalendosi di biogas e di altri gas (art. 11 del d.lgs. n. 199 del 2021); infine, alle modalità di raccordo tra talune misure previste in seno al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e i meccanismi incentivanti di cui al d.lgs. n. 199 del 2021, anche con riferimento al biogas e al biometano (art. 14 del d.lgs. n. 199 del 2021, rubricato «Criteri specifici di coordinamento fra misure del PNRR e strumenti di incentivazione settoriali»).



Rispetto a tale coacervo di disposizioni aventi portata generale (in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili) e, talvolta, più specifica (in materia di regime incentivante per gli impianti di biogas e loro raccordo con le misure PNRR), il ricorrente non ha precisato quali fossero le norme da considerarsi effettivamente parametri interposti nella disamina della questione promossa, in tesi violate dalla previsione provinciale impugnata. Una certa attinenza, tra tutte le disposizioni citate dal ricorrente, può forse attribuirsi solo all'art. 24, comma 2, lettera *h*), punto *iii*), del d.lgs. n. 28 del 2011, che coinvolge anche gli impianti per la produzione di biogas nel quadro della disciplina (generale) dei relativi meccanismi incentivanti, determinando, in tale contesto, un certo favor per la provenienza delle sostanze di alimentazione dell'impianto dall'azienda agricola, in chiave di collegamento funzionale tra l'esercizio dell'impianto e lo sfruttamento delle aree agricole. Nulla, tuttavia, questa disposizione precisa, nel dettaglio, circa i territori di origine e le "percentuali di prevalenza" delle sostanze provenienti dall'azienda, né tantomeno circa le modalità di distribuzione, nel suolo, del digestato. Anche le più recenti disposizioni del d.lgs. n. 199 del 2021 (artt. 11 e 14), laddove specificamente si riferiscono pure agli impianti che producono biogas, si limitano a dettare norme aventi portata generale, dalle quali è possibile cogliere solo un generico favor del legislatore per queste tipologie di impianti.

In definitiva, le censure del Presidente del Consiglio dei ministri risultano motivate in modo generico attraverso l'evocazione di norme statali che, tutt'al più, sono espressione del medesimo favor per questo tipo di fonte rinnovabile e per la sussistenza di un collegamento funzionale tra l'impianto e l'area agricola sul quale esso sorge.

In tal modo, il ricorrente è venuto meno all'onere di esatta definizione della questione e di puntuale motivazione che questa Corte ha più volte ribadito essere particolarmente rilevante nel ricorso in via principale, e la cui carenza conduce alla sua inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2022 e n. 83 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

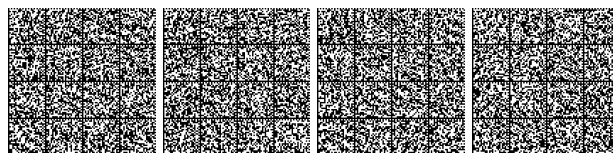
1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4, recante «Misure per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), e modifiche di disposizioni connesse», promosse, in riferimento agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 117, commi primo, secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, nella formulazione antecedente all'integrazione disposta con l'art. 19, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 luglio 2022, n. 7, recante «Riforma delle comunità: modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), e della legge provinciale per il governo del territorio 2015. Modificazioni della legge provinciale sulle fonti rinnovabili 2022», promosse, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e secondo, lettere *s*) e *m*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, nella formulazione antecedente all'integrazione disposta con l'art. 19, comma 2, della legge prov. Trento n. 7 del 2022, promossa, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo



in relazione all'art. 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230058

N. 59

Sentenza 7 febbraio - 4 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Semplificazione e riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive - Definizione di ampliamento delle attività produttive, a seguito di novella di disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali della materia del governo del territorio, del valore del paesaggio, della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché dei principio di leale collaborazione e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, art. 10.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

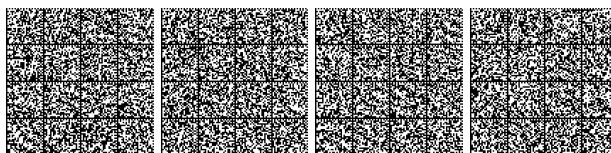
Presidente: Silvana SCIARRA;

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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione



delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6 maggio 2022, depositato in cancelleria l'11 maggio 2022, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato l'11 maggio 2022 e iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee».

La disposizione impugnata ha sostituito il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 con il seguente: «Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume».

Nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione, lo stesso comma 1 dell'art. 4 così disponeva: «L'ampliamento delle attività produttive di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) e alla deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume».

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri premette di avere impugnato, con il distinto ricorso iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2022, il citato previgente comma 1 dell'art. 4 e osserva che sul contenuto di quest'ultimo non avrebbero sostanzialmente inciso le modifiche apportate dalla legge reg. Puglia n. 3 del 2022, sicché la norma sostitutiva presenterebbe gli stessi profili di illegittimità costituzionale di quella sostituita.

Anche il nuovo comma 1 consentirebbe infatti, attraverso il modello procedimentale della conferenza di servizi convocata dal responsabile dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP), l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume nei casi in cui lo strumento urbanistico comunale non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individui aree insufficienti, e ciò ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010.



1.1.1.- Anche la disposizione qui impugnata violerebbe dunque, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi, secondo il ricorrente, dalle seguenti norme:

a) l'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e il decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), che fissa non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio (artt. 3 e 5), ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza dei fabbricati (art. 9) da osservare per le diverse zone territoriali omogenee;

b) l'art. 3, comma 1, lettera e.1), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», ai sensi del quale sono comunque da considerare come interventi di nuova costruzione «la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente», con la conseguenza che gli interventi di ampliamento non potrebbero prescindere dall'incremento percentuale dei volumi e delle suddette superfici.

1.1.2.- L'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022 violerebbe, inoltre, gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché il principio di leale collaborazione, ponendosi in contrasto con l'art. 145, comma 5, 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), in quanto l'introduzione di procedure semplificate per l'approvazione delle varianti urbanistiche sottrarrebbe gli ampliamenti delle attività produttive alla procedura di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti alla pianificazione paesaggistica, disciplinata dall'art. 97 delle norme tecniche di attuazione (NTA) del piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), che prevede la partecipazione del Ministero della cultura (già per i beni e le attività culturali).

1.1.3.- Infine, sarebbero violati anche gli artt. 3 e 97 Cost., per lesione del principio di ragionevolezza, in quanto la norma impugnata, avente natura interpretativa, introdurrebbe retroattivamente e senza giustificazione «una “sanatoria”, non soltanto degli interventi realizzati in applicazione del già impugnato art. 4, comma 1, LR n. 39 del 2021, ma anche di quelli effettuati prima dell'entrata in vigore di quest'ultima disposizione».

2.- Con atto depositato il 6 giugno 2022 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, che ha concluso per l'inammissibilità e comunque per la non fondatezza delle questioni.

2.1.- Le questioni sarebbero preliminarmente inammissibili per difetto di specifica motivazione. Non sarebbero indicati, infatti, i termini concreti in cui la disposizione impugnata violerebbe i parametri costituzionali invocati (di cui la resistente deduce comunque l'inconferenza) e le norme richiamate a parametro interposto, né sarebbe chiarito in cosa consisterebbe il vulnus arrecato al paesaggio, posto che in Puglia è stato già approvato il PPTR codeciso con lo Stato e che il legislatore regionale non intenderebbe derogare a esso.

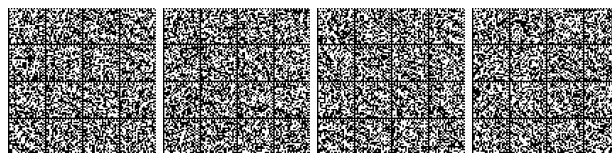
2.2.- Nel merito, sostiene la Regione che il ricorrente muove da un'erronea lettura della disposizione impugnata. Questa si limiterebbe a prevedere che, nei procedimenti semplificati «di variante speciale» di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 e alla «DGR n. 2332/2018», per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento di qualsiasi percentuale della dimensione dell'attività esistente in termini di superficie coperta o di volume, senza consentire o autorizzare nulla, come confermato dall'assenza in essa di espressioni quali «è consentito l'ampliamento» oppure «l'ampliamento non è soggetto a limitazioni» o simili.

L'art. 10 in esame avrebbe dunque il solo scopo di precisare che la nozione di «ampliamento», nell'ambito dei richiamati procedimenti, prescinde «dalla “quantità” dell'incremento percentuale dei volumi e delle superfici coperte».

Sul punto la Regione osserva che ai sensi della richiamata deliberazione della Giunta regionale dell'11 dicembre 2018, n. 2332 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'applicazione dell'art. 8 del D.P.R. n. 160/2010 «Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive». Modifiche e integrazioni alla d.G.R. 22 novembre 2011, n. 2581):

a) per «ampliamento» dell'attività produttiva soggetta al procedimento di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, finalizzato all'approvazione semplificata di una variante allo strumento urbanistico, si intende «l'aumento della dimensione dell'attività in atto sino al limite massimo del 100% dell'esistente superficie coperta e volume»;

b) «[n]ei casi di ampliamento, così come nei soli casi di interventi consistenti nella cessazione/riattivazione o nella ristrutturazione dell'attività produttiva preesistente, non è necessaria la verifica circa la sussistenza del requisito della insufficienza delle aree».



Gli ampliamenti così definiti potrebbero dunque formare oggetto del citato procedimento - avente carattere eccezionale e derogatorio, secondo la giurisprudenza amministrativa - a prescindere dalla verifica del presupposto, stabilito dalla medesima disposizione, dell'insufficienza nello strumento urbanistico di aree idonee all'insediamento degli impianti. La ricordata limitazione dell'aumento della dimensione dell'attività produttiva al 100 per cento della superficie coperta e del volume preesistenti imporrebbe tuttavia, nei casi di aumenti anche di poco superiori, la rigorosa verifica del presupposto dell'assenza o dell'insufficienza di aree idonee nello strumento urbanistico, stante che tali interventi non potrebbero essere qualificati come ampliamenti di attività già in essere.

Adottando la disposizione impugnata, il legislatore regionale avrebbe dunque inteso «allineare la fattispecie di intervento in esame alla norma statale (appunto l'art. 8 del DPR n. 160/2010)», che non differenzia le diverse ipotesi di ampliamento a seconda della misura dell'incremento volumetrico o di superficie. La disposizione impugnata non consentirebbe perciò ex se l'ampliamento di insediamenti produttivi senza limiti di superficie coperta e di volume, bensì introdurrebbe «un uniforme trattamento [affinché] gli interventi proposti in ampliamento relativi ai procedimenti SUAP vengano considerati tali, ossia interventi di ampliamento, indipendentemente dalla misura percentuale di incremento volumetrico o di superficie, e come tali sottoposti ad esame istruttorio ed alle opportune valutazioni discrezionali».

2.2.1.- Alla luce di tali considerazioni, non sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost. L'art. 10 in esame non comporterebbe alcuna deroga agli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968, restando ferma la necessità, anche per gli ampliamenti delle attività produttive - di qualsiasi entità - delle verifiche istruttorie finalizzate al rilascio del titolo abilitativo, che di tali standard presuppone il rispetto.

La disposizione stessa non inciderebbe inoltre sulla qualificazione degli interventi edilizi e dei relativi titoli abilitativi, limitandosi a specificare che, «ai meri fini dell'applicazione della DGR n. 2332/2018 nell'ambito dei procedimenti di cui all'art. 8 DPR n. 160/2010», gli ampliamenti si intendono tali a prescindere dai requisiti dimensionali previsti dalla stessa deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, onde «integrare gli indirizzi per i SUAP [...], allineandoli alla normativa statale».

Non sarebbero conferenti le considerazioni svolte nel ricorso sulla nozione di ampliamento ai sensi del testo unico dell'edilizia, in quanto la disposizione impugnata riguarderebbe esclusivamente le varianti urbanistiche assoggettabili al procedimento speciale di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010.

2.2.2.- Neppure sussisterebbe la lamentata illegittima sottrazione delle varianti di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 alla procedura di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPTR disciplinata dall'art. 97 delle relative NTA, che prevede la partecipazione dei competenti organi statali. Tali varianti specifiche, introdotte dalla normativa statale e riferite a singoli ambiti, non sarebbero assoggettabili alla descritta procedura di adeguamento, che riguarda invece lo strumento urbanistico generale, e - in assenza di deroghe espresse alla disciplina paesaggistica - dovrebbero essere comunque autorizzate ai sensi dell'art. 146 cod. beni culturali e sottoposte all'accertamento di compatibilità paesaggistica di cui agli artt. 89, 90 e 91 NTA.

La disposizione impugnata non violerebbe dunque l'art. 9 Cost., né contrasterebbe con l'invocato art. 145, comma 5, cod. beni culturali, espressivo della potestà legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., né con il principio di leale collaborazione.

2.2.3.- Infine, in assenza di ogni indicazione in tale senso, sarebbe esclusa la natura interpretativa della disposizione impugnata, e dunque una sua efficacia retroattiva, né essa introdurrebbe una «sanatoria» di interventi già realizzati sotto la vigenza dell'originario art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 o in precedenza, non incidendo su titoli edilizi e non derogando, come detto, al d.m. n. 1444 del 1968 e alla disciplina paesaggistica.

Non sarebbero violati, pertanto, gli artt. 3 e 97 Cost., parametro, quest'ultimo, comunque inconferente trattandosi dell'esercizio della funzione legislativa e non di un'attività amministrativa.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 3 gennaio 2023 una memoria illustrativa, in cui replica all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla resistente e, nel merito, insiste per l'accoglimento delle questioni.

Quanto al profilo preliminare, nei motivi di ricorso sarebbero stati compiutamente esposti i termini delle questioni.

Nel merito, il ricorrente richiama, riproducendone stralci, la motivazione della sentenza n. 240 del 2022, con cui questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 1 dell'art. 4 nella sua precedente formulazione, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dal d.m. n. 1444 del 1968, e osserva che tale sentenza avrebbe sostanzialmente ravvisato nelle due disposizioni un'identità di *ratio*, consentendo entrambe gli ampliamenti delle attività produttive senza limiti di superficie coperta e di volume quando si versi nello speciale regime procedimentale disciplinato dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (r.r. n. 30 del 2022) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022.

La disposizione impugnata ha integralmente sostituito il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 con il seguente: «Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume».

Nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione, lo stesso comma 1 dell'art. 4 prevedeva che «[l']ampliamento delle attività produttive di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) e alla deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume». Nel corso del presente giudizio tale disposizione, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con distinto ricorso (iscritto al n. 9 reg. ric. 2022), è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 240 del 2022.

1.1.- Secondo il ricorrente, il nuovo comma 1 dell'art. 4, come sostituito dalla disposizione impugnata, presenterebbe gli stessi profili di illegittimità costituzionale del precedente, consentendo di ampliare le attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume attraverso il modello procedimentale della conferenza di servizi convocata dal responsabile del SUAP, nei casi in cui lo strumento urbanistico comunale non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individui aree insufficienti, e ciò ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010.

Sarebbero pertanto violati:

- l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi, in primo luogo, dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, attuato dal d.m. n. 1444 del 1968, che fissa i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza dei fabbricati (art. 9) da osservare per le diverse zone territoriali omogenee, e, in secondo luogo, dall'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, secondo cui si deve considerare come intervento di nuova costruzione anche «l'ampliamento [degli edifici] esistenti all'esterno della sagoma esistente»;

- gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in relazione a quanto previsto dall'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, in quanto l'introduzione di procedure semplificate per l'approvazione delle varianti urbanistiche comporterebbe la sottrazione degli ampliamenti delle attività produttive alla procedura di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti alla pianificazione paesaggistica, disciplinata dall'art. 97 delle NTA del PPTR, che prevede la partecipazione dei competenti organi ministeriali;

- gli artt. 3 e 97 Cost., per lesione del principio di ragionevolezza, in quanto l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, di natura interpretativa, realizzerebbe retroattivamente la «sanatoria» degli interventi di ampliamento posti in essere nel regime del già impugnato comma 1 dell'art. 4 e in quello anteriore, in difetto di adeguata giustificazione.

2.- La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di specifica motivazione, poiché non sarebbero indicati né i termini concreti in cui la disposizione impugnata violerebbe i parametri costituzionali indicati, né le norme invocate a parametro interposto, e non sarebbe chiarito inoltre in cosa consista il vulnus al paesaggio, operando in Puglia il PPTR codiciso con lo Stato, cui la legge regionale impugnata non intende derogare.

L'eccezione non è fondata, se non limitatamente alla pretesa lesione dell'art. 97 Cost.

La giurisprudenza di questa Corte è costante «nell'affermare “che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi” (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021)» (sentenza n. 135 del 2022; nello stesso senso, di recente, sentenze n. 240 e n. 119 del 2022).



Nel caso in esame, tuttavia, il ricorrente risulta aver motivato in modo adeguato sui vari profili del lamentato contrasto con gli artt. 3, 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

Quanto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nel ricorso si afferma con chiarezza che il vulnus deriverebbe dalla possibilità, introdotta dall'impugnato art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, di realizzare aumenti di «qualsivoglia percentuale» delle preesistenti attività produttive, senza limiti di superfici coperte e di volume. Inoltre, il ricorrente individua con precisione i principi fondamentali della materia «governo del territorio» con i quali tale previsione si porrebbe in contrasto, nel d.m. n. 1444 del 1968, che detta al riguardo limiti inderogabili, in attuazione dell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, e nell'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, alla cui stregua gli ampliamenti degli edifici esistenti all'esterno della sagoma costituiscono nuove costruzioni, a prescindere dall'incremento percentuale dei volumi e delle superfici.

Anche le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione, sono sorrette da una motivazione esaustiva, giacché il ricorrente lamenta che la disposizione impugnata consentirebbe di sottrarre le varianti semplificate in esame alla procedura di adeguamento disciplinata dalle NTA del PPTR, in contrasto con la norma interposta rappresentata dall'art. 145, comma 5, cod. beni culturali. In questo ambito, la circostanza che in Puglia esista un piano paesaggistico, approvato con deliberazione della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176, a seguito di codecisione con lo Stato, e che il legislatore regionale non abbia inteso derogarvi non rileva ai fini dell'ammissibilità della questione, riguardando il merito della stessa.

Infine, quanto alla violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il ricorrente ne individua con pari chiarezza la causa nell'asserita natura interpretativa, con effetti conseguentemente retroattivi, della disposizione impugnata, da cui conseguirebbe una sorta di impropria sanatoria degli interventi di ampliamento realizzati nel regime anteriore.

Non si può pervenire alle medesime conclusioni per quanto riguarda la lamentata violazione dell'art. 97 Cost. Non solo, infatti, non è indicato il principio violato, tra quelli enunciati nella citata disposizione costituzionale, ma, anche ipotizzando un implicito riferimento al buon andamento della pubblica amministrazione, non è in nulla motivato un preteso vulnus costituzionale che non si esaurisca nella già dedotta irragionevolezza.

Di tale questione si deve dunque dichiarare l'inammissibilità.

3.- Nel merito, va esaminata per prima la censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La questione non è fondata.

3.1.- Secondo il ricorrente, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022 avrebbe sostituito il testo del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 senza incidere sulla sua originaria portata precettiva, consentendo comunque, ove sia attivato lo speciale procedimento semplificato di variante disciplinato dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, di ampliare gli insediamenti produttivi senza limiti di superficie coperta e di volume, in violazione degli standard fissati dal d.m. n. 1444 del 1968.

Questo era, come esposto nella richiamata sentenza n. 240 del 2022, il significato della norma sostituita, dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte sul presupposto che l'indiscriminato aumento di superficie coperta e di volume da essa consentito si ponesse in contrasto con i limiti inderogabili fissati nel citato d.m. n. 1444 del 1968, costituenti principi fondamentali della materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Contrariamente a quanto assume il ricorrente, tuttavia, la disposizione oggi in esame ha un contenuto chiaramente diverso dalla norma che sostituisce, compatibile con gli invocati principi fondamentali, e non incorre dunque nel vizio già riscontrato in quest'ultima.

Sulla base del suo dato letterale, essa semplicemente stabilisce che deve intendersi come ampliamento dell'attività produttiva, «[n]ell'ambito» dei detti procedimenti semplificati di variante, qualsiasi aumento di superficie e di volume, senza che, in questo medesimo contesto, rilevi la percentuale dello stesso aumento. In altre parole, la norma regionale precisa che l'attivazione dello speciale procedimento, di cui al d.P.R. n. 160 del 2010 e alla deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi, quando si tratti di ampliamento dell'attività produttiva già esistente.

Ciò che invece dalla disposizione non è lecito desumere è che essa consenta ampliamenti in violazione degli inderogabili limiti di densità edilizia stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968. Il necessario rispetto di tali limiti deve ritenersi infatti implicito, nel silenzio della norma sul punto, essendo ingiustificata e contraria alle normali regole ermeneutiche ogni pretesa di assegnarle un significato potenzialmente derogatorio.

Di conseguenza, si deve escludere che la precisazione compendiata nelle parole «qualsivoglia percentuale [...] in termini di superficie coperta o di volume» faccia venir meno l'obbligo delle amministrazioni competenti, una volta indetta dal responsabile del SUAP la conferenza di servizi, di valutare il progetto di variazione dello strumento urbanistico e di verificarne la compatibilità con i citati inderogabili limiti massimi di densità edilizia posti a garanzia dell'interesse generale all'ordinato sviluppo del territorio.



Ciò precisato, la funzione della disposizione nel contesto della disciplina regionale di settore è resa più chiara dalla lettura offerta dalla difesa della Regione, che ne collega la portata alle previsioni delle linee guida approvate con la citata deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, in essa richiamata. Tali linee guida definiscono come «ampliamento» dell'attività produttiva, soggetto alla procedura di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, «l'aumento della dimensione dell'attività in atto sino al limite massimo del 100% dell'esistente superficie coperta e volume», per poi disporre che «[n]ei casi di ampliamento [...] dell'attività produttiva preesistente, non è necessaria la verifica circa la sussistenza del requisito della insufficienza delle aree».

Il nuovo comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 elimina dunque il limite del 100 per cento, come condizione per potere considerare quale «ampliamento» l'aumento del preesistente insediamento produttivo. A seguito della modifica legislativa, ogni aumento dimensionale deve essere valutato nell'ambito dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica, senza necessità della previa verifica dell'assenza o dell'insufficienza di aree idonee nello strumento urbanistico in vigore. Ma, come chiarito, la stessa modifica legislativa non autorizza ampliamenti che non siano rispettosi degli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968 invocati dal ricorrente come norme interposte.

Si deve così escludere che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» desumibili dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942 e precisati dal citato d.m. n. 1444 del 1968.

3.2.- Alle medesime conclusioni si deve pervenire per quanto riguarda il lamentato contrasto con il principio fondamentale della stessa materia espresso dall'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, che ascrive agli interventi di nuova costruzione «l'ampliamento [degli edifici] esistenti all'esterno della sagoma esistente».

La disposizione regionale impugnata non incide in alcun modo sulla definizione come nuove costruzioni degli interventi edilizi da essa disciplinati, né sul conseguente regime dei relativi titoli abilitativi (ambiti, questi, che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, sono riservati allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: *ex plurimis*, sentenze n. 240 del 2022, n. 282 e n. 231 del 2016, n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011). Essa, come visto, si limita a prevedere che l'attivazione dello speciale procedimento di variante di cui si tratta non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi dell'ampliamento, ciò che non implica alcuna deroga alla previsione generale per cui l'ampliamento costituisce in ogni caso nuova costruzione ai sensi e per gli effetti del citato art. 3, comma 1, lettera e.1).

3.3.- Nemmeno le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione, sono fondate.

Secondo il ricorrente la norma regionale in esame introdurrebbe una procedura semplificata di approvazione delle varianti urbanistiche, che le sottrarrebbe al regime previsto dall'art. 97 NTA per l'adeguamento al piano paesaggistico «dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e provinciali e loro varianti», e dunque al procedimento che, in osservanza dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, assicura la partecipazione degli organi ministeriali.

L'assunto non è corretto sotto due distinti profili. In primo luogo, la procedura semplificata di cui si tratta è stata introdotta dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, sicché, anche ad ammetterlo, l'effetto paventato dal ricorrente non deriverebbe dalla disposizione regionale impugnata, ma direttamente dalla normativa statale. In secondo luogo, la natura semplificata della procedura non comporta affatto la sottrazione delle varianti alla disciplina di cui al citato art. 97 NTA.

In assenza di deroghe espresse in proposito, il silenzio della disposizione regionale sul punto del necessario rispetto delle previsioni del PPTR in tema di co-pianificazione (con particolare riguardo a quelle che, come il citato art. 97, assicurano la partecipazione degli organi ministeriali alle procedure di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti) può e deve essere interpretato in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Tale orientamento è stato recentemente confermato, proprio con riferimento al piano paesaggistico della Regione Puglia, dalla citata sentenza n. 240 del 2022, secondo cui «in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporne il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge».

Non sono violati, dunque, né l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, né il principio di leale collaborazione, né, infine, il valore del paesaggio di cui all'art. 9 Cost.

Non è inutile precisare, al riguardo, che la diversa conclusione cui questa Corte è pervenuta nel caso della citata sentenza n. 240 del 2022 - che, come detto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, nei cui confronti era stata mossa un'analoga censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - deriva dal fatto che la disposizione impugnata in quel giudizio comportava che gli interventi



in essa disciplinati non fossero sottoposti al procedimento ex art. 97 NTA. In quel caso, infatti, l'espressa previsione che gli ampliamenti fino al 20 per cento «non costituiscono variante urbanistica» - e la conseguente esclusione dal detto procedimento - impediva di assegnare in via interpretativa al silenzio della norma il significato di rinvio al generale vincolo al rispetto della disciplina in tema di co-pianificazione. Ciò che non accade invece nel caso in esame, come visto.

3.4.- Infine, nemmeno è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost., per lesione del principio di ragionevolezza.

È erroneo, infatti, il presupposto da cui muove il ricorrente, della natura interpretativa dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022. Come risulta dal suo chiaro tenore letterale, la disposizione impugnata, lungi dal presentarsi come norma di interpretazione, sostituisce integralmente il precedente comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

Sebbene il ricorrente valorizzi l'espressione «per ampliamento [...] si intende», contenuta nel nuovo testo, è evidente dalla sua lettura - anche nel contesto della legislazione regionale pugliese in materia - che con essa il legislatore regionale non ha attribuito un determinato significato al termine «ampliamento», bensì ha voluto meglio definire, come visto, i presupposti di applicabilità della disciplina regionale di settore, contenuta fra l'altro nelle più volte citate linee guida regionali.

In assenza di una previsione contraria sul punto, non vi possono dunque essere dubbi sul fatto che la disposizione impugnata produce effetti solo pro futuro. Mancando la prospettata efficacia retroattiva, non sussiste in radice la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee», promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. 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 7 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

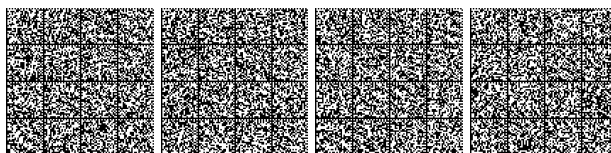
Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 11

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2023
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Legge di stabilità provinciale per l'anno 2023 - Previsione che alla copertura degli oneri per complessivi 379.511.127,31 euro a carico dell'esercizio finanziario 2023, 151.259.459,64 euro a carico dell'esercizio finanziario 2024 e 737.677.795,30 euro a carico dell'esercizio finanziario 2025 derivanti dall'art. 2, commi 1 (tabella A) e 3 (tabella C), nonché dall'art. 6, comma 2, della legge provinciale n. 16 del 2022, si provvede con le modalità previste dalla tabella E.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 16 (Legge di stabilità provinciale per l'anno 2023), art. 7.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, in persona del Presidente *pro tempore*; con sede in piazza Silvius Magnago n. 1 (pec: anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it - adm@pec.prov.bz.it - gesetzgebung.legislativo@pec.prov.bz.it - praesidium.presidenza@pec.prov.bz.it); per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, della legge Provincia autonoma di ... - Alto Adige 23 dicembre 2022, n. 16, pubblicata sul B.U.R n. 3 del 29 dicembre 2022 recante: «Legge di stabilità provinciale per l'anno 2023», come da allegata delibera del Consiglio dei ministri in data 23 febbraio 2023.

Sul BUR n. 3 del 29 dicembre 2022 è stata pubblicata la legge Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige 23 dicembre 2022, n. 16/22 rubricata «Legge di stabilità provinciale per l'anno 2023».

Il Presidente del Consiglio ritiene che la legge provinciale, in particolare, l'art. 7, così come promulgata, presenti dei vizi di illegittimità costituzionale per la violazione degli articoli 8 e 9 dello statuto, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 6701, «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», nonché per la violazione dell'art. 81, terzo comma riguardante la necessaria copertura di spesa in relazione a leggi che comportino nuovi o maggiori oneri.

Pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 della Costituzione per il seguente

MOTIVO

Illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano Alto Adige n. 16/2022. Violazione dell'art. 81 della Costituzione nonché della norma interposta costituita dall'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), e, per quanto occorra degli articoli 4, 5, 8, 9 e 83 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

Con la legge n. 16 del 2022, la Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, ha approvato la legge di stabilità 2023.

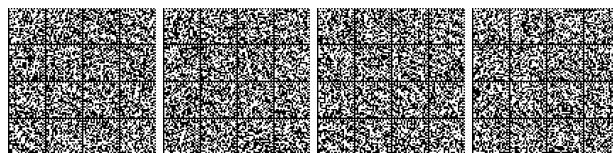
In particolare con l'art. 1 vengono disposte modifiche alla legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9, «Disposizioni finanziarie in connessione con l'asestamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate» relativamente alla disciplina dei versamenti delle tasse automobilistiche.

Con l'art. 2 vengono autorizzate le spese indicate per il triennio 2023-2025.

Con l'art. 3 sono autorizzate le spese per la contrattazione collettiva riferite al personale indicato.

Con l'art. 4 si stabilisce la dotazione dei fondi per la finanza locale.

Con l'art. 5 vengono introdotte modifiche alla legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3, «Istituzione dell'Imposta municipale immobiliare (IMI)» mentre con l'art. 6 vengono introdotte modifiche alla legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9, «Disposizioni finanziarie in connessione con l'asestamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate».



L'art. 7, rubricato «Copertura finanziaria» prevede:

«1. Alla copertura degli oneri per complessivi 379.511.127,31 euro a carico dell'esercizio finanziario 2023, 151.259.459,64 euro a carico dell'esercizio finanziario 2024 e 737.677.795,30 euro a carico dell'esercizio finanziario 2025 derivanti dall'art. 2, commi 1 (tabella A) e 3 (tabella C), nonché dall'art. 6, comma 2, della presente legge, si provvede con le modalità previste dalla tabella E».

Dunque, la norma effettua un rinvio alla tabella E nonché dall'art. 6, comma 2, della legge per la copertura degli oneri finanziari.

Tale ultima disposizione prevede che

«2. Dopo il comma 7-*quater* dell'art. 21-*bis* della legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9, è inserito il seguente comma "7-*quinqüies*. A decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data del 31 dicembre 2022, fino al periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2023, l'aliquota IRAP prevista al comma 7-*quater*, è ridotta di 0,6 punti percentuali."».

La copertura finanziaria degli oneri, derivanti dalla legge di stabilità provinciale, secondo quanto emerge dall'art. 7 citato, sarebbe pari a complessivi

379.511.127,31 euro a carico dell'esercizio finanziario 2023;

151.259.459 euro e a carico dell'esercizio finanziario 2024;

737.677.795,30 euro a carico dell'esercizio finanziario 2025.

Si rileva, tuttavia, che per l'anno 2025 la quota di entrata, considerata a copertura finanziaria degli oneri *supra* richiamati, non pare tener conto del fatto che, a mente dell'art. 1, comma 4, della legge 30 dicembre 2021, n. 234(1), per ciascuno degli anni dal 2023 al 2024, viene meno il trasferimento, dal bilancio dello Stato, di somme pari a 103.100.000,00 euro.

Si ritiene che la legge si ponga, quindi, in palese contrasto con l'art. 81, terzo comma della Costituzione secondo cui «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte», al cui rispetto è tenuta anche la Provincia autonoma di Bolzano. Le disposizioni statutarie devono, inoltre coordinarsi con l'art. 19, secondo comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, come noto, stabilisce che

«ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'art. 17».

Appare chiaro che le disposizioni a cui si è fatto cenno *supra*, comportino oneri a carico del bilancio della provincia autonoma.

Il rispetto del vincolo costituzionale della copertura finanziaria della legge comporta che l'onere (in termini sia di incremento di spesa, sia di riduzione di entrata) debba essere correttamente quantificato e, soprattutto, che siano precisamente individuati i mezzi finanziari necessari per far fronte agli effetti onerosi che le norme in corso di approvazione sono suscettibili di determinare sul bilancio.

La mancata considerazione degli effetti determinati dalla riduzione dei trasferimenti statali, di cui all'art. 1, comma 4, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, comporta che l'approntamento delle risorse finanziarie non risulta esser stato correttamente quantificato in relazione ai rispettivi oneri né individuate le fonti di finanziamento, come, invece, richiesto dalla normativa statale in materia di contabilità per quanto riguarda le necessarie coperture delle leggi di spesa - art. 19, comma 1, legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - che si pone, dunque, quale norma interposta.

Le disposizioni della legge n. 196/2009, in quanto esplicative dei principi di equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi, espressi dall'art. 81 della Costituzione, trovano applicazione anche per le leggi regionali nonché per le Province autonome(2).

(1) La norma prevede che «4. In relazione agli effetti finanziari conseguenti all'avvio della riforma fiscale, allo scopo di concorrere all'adeguamento dei bilanci delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è previsto, per gli anni 2022-2024, un trasferimento a titolo di compensazione della riduzione del gettito riguardante la compartecipazione IRPEF derivante dai commi 2 e 3. Gli importi spettanti a ciascuna autonomia speciale sono stabiliti, entro il 31 marzo 2022, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dell'istruttoria operata da un apposito tavolo tecnico, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con la partecipazione di rappresentanti di ciascuna autonomia speciale».

(2) Cfr. Corte costituzionale n. 115/2012, n. 176/2012, n. 26/2013



La copertura finanziaria deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale(3). La copertura deve essere in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri; essa deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislativa(4);

Inoltre, il principio di copertura di spesa, sempre secondo la giurisprudenza di codesta Corte si pone come principio a carattere direttamente precettivo e, dunque, vincola, sin dalla sua entrata in vigore, non solo lo Stato ma anche le regioni e le province autonome, alle quali si applicano parimenti i principi elaborati dall'interpretazione della giurisprudenza costituzionale.

«i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di ‘coordinamento della finanza pubblica’ - funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) - sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma della Costituzione): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti - da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica - nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 della Costituzione, richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)»(5)

La necessità di provvedere a far fronte agli oneri derivanti dall'adozione del provvedimento legislativo, in quanto presidio degli equilibri di finanza pubblica,

«opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanzandosi in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo»(6)

Alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte costituzionale, *ex art.* 127 della Costituzione, della legge in esame, con particolare riferimento.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima la L.R., per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2023;*
- 2. Legge provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, n. 16 del 2022.*

Roma, 27 febbraio 2023

Avvocato dello Stato: ROCCHITTA

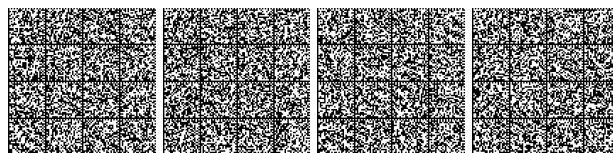
23C00043

(3) Cfr. Corte costituzionale n. 1/1966; Corte costituzionale n. 384/1991; Corte costituzionale n. 213/2008; Corte costituzionale n. 100 e 141 del 2010; Corte costituzionale n. 68 e 106 del 2011 e Corte costituzionale n. 70/2012

(4) Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 51 e n. 26 del 2013, n. 192 del 2012.

(5) Cfr. Corte costituzionale n. 39 del 2014; Vedi anche Corte costituzionale n. 235 del 2020; Corte costituzionale n. 147 del 2018, Corte costituzionale n. 181 del 2013.

(6) Cfr. Corte costituzionale, n. 244 del 2020



N. 12

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2023
(della Regione Liguria)

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Legge di bilancio 2023 - Previsione che attribuisce l'onere dell'emolumento accessorio dell'1,5 per cento dello stipendio da erogare *una tantum* per tredici mensilità al personale dipendente a carico del bilancio dei Comuni.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Legge di bilancio 2023 - Modifiche alla legge di bilancio 2017 - Previsione che integra il fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023 nella misura di euro 50 milioni.

— Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 332 e 774.

Ricorso *ex art.* 127, comma 2, della Costituzione della Regione Liguria (codice fiscale n. 00849050109), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Giovanni Toti, con sede legale in Genova, piazza Raffaele De Ferrari n. 1, rappresentata e difesa, ai fini del presente giudizio, dall'avv. Pietro Piciocchi del Foro di Genova (C.F. PCCPTR77H10D969U - P.E.C.: pietro.piciocchi@ordineavvgenova.it), con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Assarotti n. 48/6, giusta procura speciale in calce al presente atto e delibera della Giunta regionale n. 143 del 24 febbraio 2022 (doc. n. 1),

contro Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri e legale rappresentante *pro tempore*, nel domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12,

PER L'ANNULLAMENTO

— dell'art. 1, comma 332, legge 29 dicembre 2022, n. 197, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1 e 4, e 120, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui attribuisce l'onere dell'emolumento accessorio dell'1,5 per cento dello stipendio da erogare *una tantum* per tredici mensilità al personale dipendente a carico del bilancio dei comuni, anziché a carico del bilancio dello Stato, ovvero nella parte in cui non prevede alcuna forma di congruo ristoro a vantaggio dei bilanci dei comuni, omettendo, altresì, qualunque intesa in sede di Conferenza Stato Città;

— dell'art. 1, comma 774, legge 29 dicembre 2022, n. 197, per contrasto con gli articoli 5, 119, commi 1, 3 e 4, e 120, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui prevede l'integrazione del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023 nella misura di euro 50 milioni, anziché in quella di euro 86 milioni, ovvero in quella ritenuta congrua dalla Corte costituzionale al fine di assicurare la sterilizzazione degli effetti negativi in termini di contrazione dei trasferimenti a seguito dell'incedere della percentuale di perequazione ai sensi dell'art. 57, comma 1, decreto-legge n. 124 del 2019, convertito dalla legge n. 157 del 2019.

FATTO

1) Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Liguria, istituito con legge regionale n. 11 del 2011, con delibera n. 2 del 17 febbraio 2023 (doc. n. 2), ha formulato istanza al Presidente della Giunta regionale della Liguria, ai sensi dell'art. 32, comma 2, della legge n. 87 del 1953, ai fini della proposizione di ricorso in via principale a codesta ecc.ma Corte costituzionale per l'annullamento delle disposizioni di cui in epigrafe che, in ragione della violazione dei parametri di seguito precisati, appaiono gravemente lesive dell'autonomia finanziaria dei comuni della Liguria, costituzionalmente garantita, della loro capacità di spesa, e del principio della leale collaborazione.

Tali disposizioni, non precedute da alcuna intesa nelle competenti sedi di raccordo interistituzionale, né da alcuna altra forma di coinvolgimento degli organismi rappresentativi delle autonomie locali, comportano, da un lato significativi incrementi della spesa del personale esclusivamente a carico dei bilanci degli enti territoriali, non preventivati nella programmazione finanziaria pluriennale; dall'altro, in assenza di qualsivoglia analisi di impatto, determinano per l'anno 2023 una erosione di trasferimenti a valere sulle quote del fondo di solidarietà comunale ai danni di oltre quattromila comuni italiani, tra cui particolarmente penalizzati risultano essere quelli della Regione Liguria.



2) Più specificamente, con riferimento alla prima disposizione impugnata, è necessario premettere che il comma 330 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, ha previsto quanto segue: «Per l'anno 2023, gli oneri posti a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale in applicazione dell'art. 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e per i miglioramenti economici del personale statale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 1, comma 609, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, sono incrementati di 1.000 milioni di euro da destinare all'erogazione, nel solo anno 2023, di un emolumento accessorio *una tantum*, da corrispondere per tredici mensilità, da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza».

Il successivo comma 332 – nei confronti del quale si appuntano le censure della Regione ricorrente – stabilisce, altresì, che «Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri di cui al comma 330, da destinare alla medesima finalità e da determinare sulla base di quanto previsto al medesimo comma, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Con riferimento ai comuni, pertanto, la disposizione impugnata prevede che l'intero costo della misura, unilateralmente decisa dallo Stato, senza alcun confronto in sede di Conferenza Stato Città, debba essere sopportato dai rispettivi bilanci.

3) La seconda disposizione impugnata riguarda la tematica della perequazione delle risorse finanziarie tra i Comuni italiani e prevede quanto segue: «All'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232», sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 448, le parole: «in euro 7.107.513.365 per l'anno 2023» sono sostituite dalle seguenti: «in euro 7.157.513.365 per l'anno 2023»;

b) al comma 449, lettera d-*quater*), le parole: «330 milioni di euro nel 2023» sono sostituite dalle seguenti: «380 milioni di euro nel 2023».

In termini più espliciti, la norma oggetto di censura incrementa la dotazione del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023 nella misura di euro 50 milioni al fine di provvedere, ai sensi della lettera d-*quater*) del comma 449 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, agli interventi di correzione del c.d. *shock* perequativo che subiscono oltre quattromila comuni italiani per effetto del progressivo avanzamento della percentuale di riparto del fondo di solidarietà comunale fondato sul differenziale tra capacità fiscali e fabbisogni *standard* secondo la modulazione temporale scandita dall'art. 57, comma 1, decreto-legge n. 124 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 157 del 2019.

La censura si appunta sul fatto che tale somma è del tutto insufficiente ad assicurare alle autonomie locali di non subire pregiudizio per effetto dell'incedere del meccanismo della perequazione, in violazione, anzitutto, della regola di cui al comma 4 dell'art. 119 della Costituzione, secondo cui le quote del fondo di solidarietà comunale, unitamente alle ulteriori fonti di entrata del sistema degli enti locali, devono concorrere al finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite dalla legge, nonché in spregio alla consolidata giurisprudenza costituzionale sul divieto di tagli lineari di carattere permanente.

La norma, come meglio si dirà *infra*, si inserisce nel contesto di un sistema di perequazione ancora quasi esclusivamente orizzontale, che porta di anno in anno un numero assai consistente di comuni a perdere irreversibilmente risorse; sistema rispetto al quale codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di rivolgere alcuni moniti, per ora del tutto inascoltati da parte del legislatore.

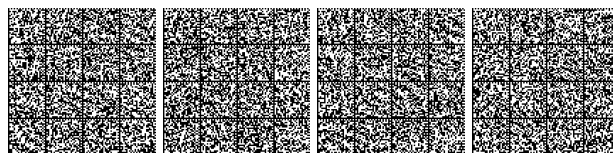
DIRITTO

1) Impugnazione dell'art. 1, comma 332, legge 29 dicembre 2022, n. 197, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1 e 4, e 120, comma 2, della Costituzione.

Il comma 330 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, ha previsto un emolumento accessorio *una tantum* per il personale delle amministrazioni statali, da corrispondersi per tredici mensilità, determinato nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio, con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza.

Il comma 332 ha esteso tale trattamento anche al personale diverso da quello delle amministrazioni statali, tra cui il personale degli enti locali, stabilendo, altresì, che i relativi oneri siano integralmente posti a carico dei rispettivi bilanci «ai sensi dell'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Ebbene, secondo tale ultima disposizione, espressamente richiamata dalla norma oggetto di impugnazione, «Per le amministrazioni di cui all'art. 41, comma 2, nonché per le università italiane, gli enti pubblici non economici e gli enti e le istituzioni di ricerca, ivi compresi gli enti e le amministrazioni di cui all'art. 70, comma 4, gli oneri deri-



vanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dell'art. 40, comma 3-*quinquies*. Le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale sono definite dal Governo, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie».

Ciò posto, occorre preliminarmente precisare che non è intenzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Liguria contestare il riconoscimento del trattamento *una tantum* al personale dipendente del comparto, che appare chiaramente orientato alla comprensibile finalità di mitigare le conseguenze negative dell'inflazione sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, bensì la modalità con cui tale emolumento è stata introdotto, in una con l'assenza di qualsiasi forma di ristoro a favore dei bilanci comunali chiamati a sopportarne il costo tutt'altro che irrilevante.

Secondo le prime stime effettuate da I.F.E.L., infatti, l'onere di tale misura ammonterebbe per l'intero settore delle autonomie locali ad euro 150 milioni.

Ebbene, se l'art. 48, comma 2, decreto legislativo n. 165 del 2001, da ultimo citato, prevede, quantomeno, una consultazione previa con le istituzioni rappresentative delle autonomie territoriali per la definizione degli incrementi retributivi riferiti alla materia dei contratti collettivi nazionali, la disposizione impugnata ha stabilito unilateralmente la quantificazione e l'applicazione di siffatta misura senza alcun confronto preventivo con le amministrazioni che ne dovranno sostenere il peso economico, e senza alcuna analisi di impatto sulle finanze locali.

Nella prospettiva del legislatore, invero, l'art. 48, comma 2, decreto legislativo n. 165 del 2001 è stato richiamato dalla norma impugnata al solo fine di chiarire che l'onere che scaturisce dal trattamento accessorio di cui al comma 330 dell'art. 1 della medesima legge debba gravare esclusivamente sul bilancio degli enti territoriali; non certo nella parte in cui la disposizione del testo unico del pubblico impiego prevede il metodo della consultazione previa in materia di integrazioni economiche connesse alla contrattazione collettiva, la quale, nel caso di specie, sarebbe stata del tutto superflua, posto che il costo della misura era già stato definito a priori dal comma 330, cui rinvia, segnatamente, il comma 332 oggetto del presente gravame.

Nessuna forma di concertazione è stata prevista, né risulta altrimenti applicabile, e alcun ristoro è stato introdotto in favore dei comuni per metterli in condizione di fronteggiare questo nuovo cospicuo onere finanziario in un contesto nel quale: *i*) la spesa di personale è una delle voci di costo dei bilanci degli enti locali in maggiore aumento per singola unità (anche per effetto dei periodici rinnovi contrattuali, per affrontare i quali i comuni sono costretti ad operare consistenti accantonamenti annuali); *ii*) numerosi enti locali, come meglio si vedrà *infra*, subiscono l'effetto negativo dei meccanismi di perequazione e ogni anno ricevono meno risorse da parte del fondo di solidarietà comunale; *iii*) il sistema delle autonomie locali è chiamato a fronteggiare una crisi senza precedenti con riferimento alla spinta inflazionistica che ha fatto lievitare i costi dell'intera domanda di beni e di servizi; *iv*) per diretta ammissione di I.F.E.L. – e sul punto si tornerà più avanti – l'attuale ordinamento della finanza locale non prevede una dotazione di risorse adeguata ad assicurare l'esercizio integrale delle funzioni da parte degli enti locali.

La norma in questione, peraltro, è foriera di ulteriori conseguenze che devono essere valutate alla luce del principio di autonomia politica che la Costituzione riconosce ai vari livelli di governo territoriale che compongono la Repubblica.

L'emolumento accessorio in esame concorre, infatti, alla determinazione del raggiungimento delle soglie di spesa del personale secondo quanto disposto dal decreto ministeriale 17 marzo 2020 (Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni): nel momento in cui sono i comuni a dover sopportare interamente la relativa voce di spesa, è del tutto evidente che le rispettive capacità assunzionali saranno decisamente ridimensionate, e un tale esito appare del tutto paradossale in una contingenza storica in cui i comuni sono chiamati ad attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e necessitano di consistenti innesti di personale anche per potere rimediare al fenomeno della drammatica riduzione del numero degli addetti al comparto registrato negli ultimi dieci anni a seguito della contrazione delle risorse finanziarie disponibili (l'I.F.E.L. attesa che tra il 2010 e il 2020 il personale dei comuni è diminuito del 24%, con una riduzione di ben 112 mila unità in servizio).

In altri termini, *rebus sic stantibus*, in una condizione di complessiva rigidità dei bilanci degli enti locali nel nostro Paese, al fine di salvaguardare gli equilibri, mantenendo così invariata la spesa, l'unica soluzione sarà quella di rinunciare in parte alle assunzioni, compromettendo il conseguimento dei risultati dell'azione amministrativa, quando non il normale esercizio delle funzioni fondamentali.

È superfluo evidenziare come anche su tali ricadute di sistema non vi sia stata alcuna valutazione da parte del legislatore.

Tanto premesso, la disposizione impugnata, ad avviso della Regione esponente, contrasta con molteplici parametri costituzionali.



Risultano lesi, in primo luogo, gli articoli 5, 114 e 119, comma 1, della Costituzione perché tale norma, ingessando la capacità di spesa degli enti locali, caricandoli di un onere non previsto, comporta una violazione dell'autonomia politica e delle competenze finanziarie degli enti medesimi, impattando sulla possibilità di questi ultimi di perseguire, con mezzi idonei anche in termini di adeguato numero di risorse umane, il proprio indirizzo politico amministrativo.

Tale disposizione infrange, per altro verso, l'insegnamento reso da codesta ecc.ma Corte Costituzionale relativamente al principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina e responsabilità finanziaria dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, costantemente ribadito a partire dalla sentenza n. 370 del 2003 (*cfr. ex plurimis* Corte costituzionale sentenza n. 16 e n. 17 del 2004; n. 17 del 2005; e, più recentemente, sentenza n. 40 del 2022).

Giacché la disciplina dei rinnovi contrattuali che riguardano la contrattazione collettiva del comparto degli enti locali deve essere ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (*ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza n. 255 del 2022), spetta, altresì, allo Stato provvedere alle risorse finanziarie necessarie per farvi fronte, facendosi direttamente carico del relativo onere, ovvero assicurando alle amministrazioni territoriali forme di adeguato ristoro. Appare leso, in secondo luogo, l'art. 119, comma 4, della Costituzione in quanto la disposizione censurata, aggravando ulteriormente la spesa corrente locale per il costo del personale e senza alcuna previa valutazione d'impatto, infrange la regola secondo la quale il sistema delle entrate degli enti territoriali, come strutturato dalla pertinente disposizione costituzionale, deve consentire l'assolvimento del normale esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

Si ribadisce, a tale riguardo, come sia del tutto intuitivo l'effetto che siffatta norma produrrà in termini di riduzione di servizi ovvero di *turn over* del personale in un momento storico caratterizzato, semmai, dalla necessità di rinforzare gli organici per l'attuazione del P.N.R.R. dopo anni di contrazione di risorse.

Si censura, in terzo ed ultimo luogo, la violazione del principio della leale collaborazione di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione in quanto la norma impugnata, pur incidendo in modo profondo nelle finanze territoriali, imponendo agli enti che ne sono destinatari una revisione della spesa, in primis per ciò che attiene alla programmazione del fabbisogno del personale, non prevede né alcuna intesa, né altra forma di consultazione con gli enti rappresentativi delle autonomie locali (il che avrebbe consentito allo Stato di misurarne gli impatti).

Nemmeno si comprende, d'altra parte, il motivo per cui il metodo della consultazione previa e della concertazione previsto dall'art. 48, comma 2, decreto legislativo n. 165 del 2001, cui il legislatore si è autovincolato nel caso della definizione degli incrementi contrattuali, non sia stato esteso alla fattispecie *de qua* (ciò che sarebbe stato imposto anche da comprensibili ragioni di omogeneità di trattamento), procedendosi, in contrario, a determinare a priori e per via legislativa la quantificazione della misura.

Secondo il magistero di codesta ecc.ma Corte – lo ricordiamo a noi stessi – la regola della leale collaborazione, nel quadro di un sistema di decentramento politico e amministrativo fondato sul modello della coesione e della solidarietà, nonché sulla pari dignità istituzionale di tutti i livelli di governo che compongono la Repubblica, costituisce «un principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio tra materie e competenze» (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016).

E ancora: «il principio di leale cooperazione deve governare il rapporto tra lo Stato e le Regioni [ma lo stesso vale per gli enti locali] nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei relativi interessi. Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali, alle cui esigenze adegua i principi e i metodi della sua legislazione (art. 5 della Costituzione), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 1997; sentenza n. 31 del 2006; sentenza n. 114 del 2009; sentenza n. 179 del 2021; sentenza n. 39 del 2013). Ciò posto, in considerazione dei molteplici parametri oggetto di violazione, Regione Liguria insiste per la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione di cui in epigrafe, nella parte in cui attribuisce l'onere dell'emolumento accessorio dell' 1,5 per cento dello stipendio da erogare *una tantum* per tredici mensilità al personale dipendente a carico del bilancio dei comuni, anziché a carico del bilancio dello Stato, ovvero nella parte in cui non prevede alcuna forma di congruo ristoro a vantaggio dei bilanci dei comuni, omettendo, altresì, qualunque forma di intesa in sede di Conferenza Stato Città.

2) Impugnazione dell'art. 1, comma 774, legge 29 dicembre 2022, n. 197, per contrasto con gli articoli 5, 119, commi 1, 3 e 4, e 120, comma 2, della Costituzione.

La disposizione impugnata incrementa la dotazione del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023 nella misura di euro 50 milioni allo scopo di provvedere a specifiche esigenze di correzione nel riparto del medesimo fondo.

Al fine di cogliere appieno la portata della misura in esame, occorre premettere che lo Stato, con l'art. 1, comma 848, legge n. 160 del 2019, aveva disposto la graduale restituzione sul fondo di solidarietà comunale, fino all'anno 2024, della somma di euro 563,5 milioni che era stata in precedenza «tagliata» agli enti locali per effetto



dell'art. 47, comma 8, decreto-legge n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014, secondo la seguente scansione temporale: 100 milioni di euro nel 2020, 200 milioni di euro nel 2021, 300 milioni di euro nel 2022, 330 milioni di euro nel 2023 e 560 milioni di euro a decorrere dal 2024.

La disposizione impugnata incrementa, quindi, la somma di euro 300 milioni, prevista per l'anno 2022, di ulteriori euro 50 milioni.

Al fine del riparto di tali «risorse aggiuntive», che sfuggono alla regola generale della perequazione (differenza tra capacità fiscali e fabbisogni *standard*) di cui alla lettera c) del comma 449 dell'art. 1, legge n. 232 del 2016, è stata introdotta dal comma 849 dell'art. 1, legge n. 160 del 2019 una nuova lettera d-*quater*) del citato comma 449, che ha previsto che gli importi in questione vengano destinati «a specifiche esigenze di correzione nel riparto del fondo di solidarietà comunale, da individuare con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (...)».

In sede di prima applicazione di tale disposizione, è stato emanato il decreto ministeriale 26 maggio 2020 (Riparto delle risorse aggiuntive, pari a 100 milioni di euro, del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2020), che ha ripartito la somma riferita all'anno 2020 in due quote: la prima, pari al 60%, finalizzata a restituire ai comuni le risorse tagliate nel 2014 in proporzione alla sottrazione subita da ciascuno di essi, e la seconda, pari al 40%, destinata a ridurre gli effetti negativi subiti da oltre quattromila comuni italiani per effetto dell'avanzare del criterio di riparto fondato sulla perequazione, secondo la sequenza temporale disposta dall'art. 57, comma 1, decreto-legge n. 124 del 2019, convertito, con modificazione, dalla legge n. 157 del 2019.

Secondo tale ultima disposizione, segnatamente, ogni anno, a partire dal 2020 e dopo l'interruzione del 2019, la percentuale di perequazione che si applica al riparto delle quote del fondo in luogo del criterio della spesa storica viene incrementata del 5% fino a raggiungere il 100% nell'anno 2030: siccome ciò comporta perdite di trasferimento assai ingenti per numerosi comuni, in primis quelli liguri, in una nota condizione di sottodimensionamento del fondo di solidarietà comunale, con il serio rischio di compromettere la sostenibilità dei bilanci degli enti locali, il Governo, attraverso l'intervento correttivo in parola, ha inteso utilizzare queste risorse per sterilizzare temporaneamente gli effetti della perequazione per i suddetti comuni. Misure analoghe sono state adottate in sede di riparto del fondo di solidarietà per gli anni successivi, sempre avuto riguardo alla necessità di mitigare il c.d. shock perequativo, sfruttando gradualmente le risorse restituite dallo Stato.

E, infatti, si deve riconoscere che la sommatoria delle due quote in cui è stata suddivisa la ricostituzione dei finanziamenti venuti a mancare nel 2014 ha consentito fino ad oggi di rendere praticamente nulli gli effetti negativi della perequazione per gli enti locali «in rimessa»: i comuni con minore capacità fiscale hanno ricevuto maggiori risorse senza che fossero gli altri comuni a doverne fare le spese perché lo sforzo si è concentrato sullo Stato.

Con il progressivo avanzare della percentuale di perequazione, tuttavia, questo risultato di «neutralizzazione» degli effetti negativi che tale meccanismo produce a discapito di numerose autonomie locali in termini di costante erosione dei trasferimenti non può più essere perseguito se non attraverso una nuova iniezione di risorse da parte dello Stato, non essendo a tale scopo più sufficienti gli importi originariamente previsti con l'art. 1, comma 848, legge n. 160/2019.

Secondo le prime stime di I.F.E.L., ai fine di evitare ripercussioni negative sui comuni per l'anno 2023, occorrono ulteriori 36 milioni di euro, cifra certamente non proibitiva per lo Stato, che consentirebbe di rimediare alle molteplici violazioni dei parametri costituzionali che, ad avviso della Regione ricorrente, l'attuale formulazione della disposizione comporta (si produce, a tale riguardo, la recente presentazione di I.F.E.L. all'XI Conferenza sulla Finanza e l'Autonomia Locale svoltasi in Roma nelle date dal 24 al 26 gennaio 2022, doc. n. 3).

È precisamente su tale aspetto che si appuntano le censure di incostituzionalità del presente motivo di impugnazione: segnatamente, la constatazione secondo cui il paradigma di perequazione stabilito dall'art. 119 della Costituzione e il principio di autonomia finanziaria non possono sopportare un sistema che, mancando di stanziare le risorse necessarie, comporta un'erosione dei trasferimenti per circa la metà dei comuni italiani, peraltro in assenza di qualsivoglia valutazione di impatto circa il perdurare della loro capacità di assolvere integralmente le funzioni loro attribuite (tale è, peraltro, la motivazione che ha portato A.N.C.I. ad annunciare la mancanza dell'intesa sul riparto della somma messa a disposizione dalla norma impugnata, giudicata insufficiente).

A questo proposito, non può sfuggire come codesta ecc.ma Corte costituzionale, esaminando il sistema di perequazione degli enti locali vigente in Italia, nella sentenza n. 220 del 2021, pur non avendo dichiarato l'incostituzionalità della disposizione censurata, ha posto in luce le criticità emerse in sede di istruttoria con riferimento alla modalità del riparto delle quote del fondo di solidarietà comunale, ravvisandone le cause nel mancato adeguamento, in molte realtà, dei valori catastali, che influenzano la determinazione delle capacità fiscali, e nella dimensione orizzontale che aveva assunto il fondo, delineandosi di fatto una perequazione intercomunale mediante la trattenuta forzata del gettito dell'I.M.U.



E, allora, delle due l'una: o lo Stato conforma il proprio contributo «verticale» al fondo di solidarietà in misura congrua alla necessità di impedire che l'avanzamento della percentuale di perequazione comprometta le finanze di un elevato numero di comuni italiani, adeguando una buona volta il modello perequativo alla scelta costituzionale di perequazione verticale, come codesta ecc.ma Corte ha espressamente insegnato nella sentenza n. 46 del 2013 e ribadito nella sentenza 61 del 2018 («la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico dello Stato»), oppure si aprono scenari di drammatico sotto-finanziamento delle funzioni degli enti locali, in un orizzonte in cui la perequazione delle risorse finanziarie, voluta dalla Costituzione per sostenere i territori con minori capacità fiscali per abitante, finisce per sortire l'effetto contrario di depauperare numerosi enti locali delle loro risorse (si osserva, per inciso, che la legge delega sul federalismo fiscale del 2009 aveva previsto che il fondo perequativo per le funzioni fondamentali fosse interamente finanziato con risorse della fiscalità generale).

D'altra parte, non finanziare adeguatamente il fondo di solidarietà comunale in modo da consentire l'adozione dei correttivi necessari a neutralizzare gli effetti negativi della perequazione contribuisce ad enfatizzare ulteriormente le criticità che ha già avuto modo di denunciare codesta ecc.ma Corte.

Il sistema, infatti, da un lato è già fortemente «sperequato» per la disomogeneità delle risultanze del catasto; dall'altro appare oltremodo fragile a motivo di un complessivo sottodimensionamento della dotazione finanziaria, giacché, come attesta I.F.E.L., esiste uno sbilancio strutturale di oltre 7,3 miliardi di euro tra il valore delle capacità fiscali *standard* dei comuni e l'ammontare dei fabbisogni *standard*, intesi come dimensione delle risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di ciascun comune, in condizioni normali (26.410 milioni di euro il valore dei fabbisogni *standard* contro 18.961 milioni di euro il valore delle capacità fiscali) (si produce a tal riguardo la relazione I.F.E.L. depositata davanti a codesta ecc.ma Corte nel giudizio da cui è scaturita la sentenza n. 220 del 2021, doc. n. 4).

Non v'è chi non vede come omettere di prevedere le risorse necessarie per sterilizzare gli effetti della perequazione in un contesto siffatto non può che essere foriero di ulteriori guasti che aggravano le criticità già rilevate dalla Corte.

Tanto premesso, ad avviso della Regione esponente, la disposizione impugnata, nella parte in cui non stanziava una somma idonea ad operare la correzione necessaria per l'anno 2023 sull'ammontare del fondo di solidarietà al fine di evitare perdite di trasferimenti da parte dei comuni, contrasta con molteplici parametri.

Appare evidente, in primo luogo, la violazione degli articoli 5 e 119, commi 1, 3 e 4, della Costituzione sotto svariati profili: intanto, la strutturale sottrazione di risorse che si viene a generare per effetto della norma censurata contrasta con il principio di autonomia finanziaria degli enti locali, imponendo ai comuni che subiscono di anno in anno gli effetti negativi della perequazione di rivedere, in diminuzione, i propri servizi ai cittadini, in palese spregio ad ogni buona regola di decentramento, al principio di auto-imposizione, nonché al canone di responsabilità del mandato politico degli amministratori, costretti non solo a «subire» la distrazione del gettito del tributo comunale per finalità solidaristiche alle quali dovrebbe provvedere lo Stato, ma anche a disporre di minori risorse per l'esercizio della loro azione.

Essa contrasta, altresì, con il principio di tipicità degli strumenti di perequazione. Il sistema perequativo voluto dalla Costituzione – incentrato, a livello di legislazione ordinaria, sul fondo di solidarietà comunale – ha, infatti, la precipua funzione, tipizzata e non derogabile dal legislatore, di supportare i comuni con minori capacità fiscali per abitante secondo una modalità che non è quella di togliere risorse ad alcuni comuni per attribuirne ad altri; operazione che produce danni irreversibili in termini di peggioramento del livello dei servizi in un contesto, come evidenzia I.F.E.L., di marcata inadeguatezza delle risorse messe complessivamente a disposizione del sistema degli enti territoriali.

La consapevolezza del paradigma di perequazione stabilito dalla specifica disposizione costituzionale avrebbe dovuto condurre il legislatore ad assicurarsi che dall'avanzare del criterio perequativo per cui ha legittimamente optato non scaturissero pregiudizi alle finanze degli enti territoriali, ma solo benefici a favore di quelli tra loro con minori capacità fiscali per abitante; ciò che palesemente non è avvenuto, rendendo illegittima la norma impugnata nel senso già precisato.

Né, d'altra parte, è data facoltà al legislatore di deviare dallo schema della perequazione stabilito nella Costituzione in favore di opzioni differenti.

La natura tipica degli strumenti di perequazione e la scelta sostanziale per un modello di perequazione di tipo verticale è stata più volte ribadita da codesta ecc.ma Corte Costituzionale (*ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza n. 176 del 2012; nello stesso senso, Corte costituzionale, sentenza n. 46 del 2013).



Orbene, non v'è chi non vede come tale insegnamento venga surrettiziamente eluso da una disposizione che, mancando di prevedere le risorse adeguate, scarica il costo della perequazione sui comuni, anziché sullo Stato, consolidando in tal modo un assetto di perequazione orizzontale apertamente in contrasto con la giurisprudenza sopra ricordata.

I commi 1 e 4 dell'art. 119, della Costituzione risultano ulteriormente violati dalla disposizione impugnata perché, in assenza di qualsivoglia valutazione di impatto, la mancata previsione delle risorse necessarie a neutralizzare gli effetti negativi della perequazione mette a rischio la possibilità per le amministrazioni locali di provvedere all'esercizio normale delle loro funzioni.

Vero che non esiste una garanzia di carattere quantitativo e che, con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, la Corte ha sostenuto che la riassegnazione di queste ultime «è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale» (Corte costituzionale, sentenza n. 83 del 2019).

Altrettanto vero, tuttavia, è il fatto che grava indiscutibilmente sullo Stato l'obbligo e la responsabilità di assicurare che le risorse messe a disposizione dei comuni siano sufficienti ad assicurare l'esercizio delle funzioni e che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale, non sono ammissibili *sic et simpliciter* tagli lineari di carattere permanente.

È stato affermato, in tal senso, che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata. E questa Corte ha, anzi, già chiarito che «una censura che lamenta il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provata dalla circostanza che essa si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenza n. 154 del 2017). Tuttavia, le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017) — (Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2018).

E ancora: «la riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, è infatti in grado di determinare un grave vulnus all'espletamento da parte delle Province [e dei comuni] delle funzioni espressamente conferite dalla legge (...). Dunque la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015)» (Corte costituzionale, sentenza 10 del 2016).

Per giunta, al fine di valutare appieno la consistenza e gli effetti irreversibili della disposizione impugnata, occorre compiere quella necessaria valutazione di contesto che porta ad escludere che, per altro verso, sia data la possibilità agli enti locali di riassorbire le risorse venute meno, tali e tante sono le criticità dell'attuale sistema e la sua conclamata incapacità, anche per effetto della spinta inflazionistica, di soddisfare il fabbisogno finanziario dei comuni.

Parimenti risulta leso l'art. 120, comma 2, della Costituzione in quanto impone una riduzione dei trasferimenti agli enti territoriali attraverso la mancata previsione delle risorse necessarie a sterilizzare le ripercussioni negative della perequazione, in assenza di una qualsiasi valutazione di impatto sulle finanze degli enti territoriali e sulla possibilità o meno di riassorbire i tagli così attuati, nella più totale mancanza di una, sia pure minima, analisi circa la perdurante capacità degli enti di assolvere all'esercizio integrale delle funzioni loro attribuite, equivale ad infrangere le più elementari regole della leale collaborazione.

Essendo quello dell'autonomia finanziaria delle amministrazioni locali un principio direttamente tutelato dalla Costituzione, si ritiene che il legislatore, ogniqualvolta si accosti alla materia, sia tenuto ad attuare i propri interventi, soprattutto se orientati a determinare una diminuzione di risorse, nel costante confronto con il sistema delle autonomie per il tramite delle sedi di concertazione interistituzionale.

Si eviterebbero, in tal modo, misure scomposte, dagli effetti nefasti e imprevedibili, che poi richiedono ulteriori azioni per porvi rimedio.



Per tali motivazioni, il Consiglio delle Autonomie Locali, mediante la Regione Liguria, chiede a codesta ecc.ma Corte costituzionale l'annullamento della disposizione di cui in rubrica, nel senso già precisato.

P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale:

— dell'art. 1, comma 332, legge 29 dicembre 2022, n. 197, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1 e 4, e 120, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui attribuisce l'onere dell'emolumento accessorio dell'1,5 per cento dello stipendio da erogare una tantum per tredici mensilità al personale dipendente a carico del bilancio dei comuni, anziché a carico del bilancio dello Stato, ovvero nella parte in cui non prevede alcuna forma di congruo ristoro a vantaggio dei bilanci dei comuni, omettendo, altresì, qualunque intesa in sede di Conferenza Stato Città;

— dell'art. 1, comma 774, legge 29 dicembre 2022, n. 197, per contrasto con gli articoli 5, 119, commi 1, 3 e 4, e 120, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui prevede l'integrazione del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023 nella misura di euro 50 milioni, anziché in quella di euro 86 milioni, ovvero in quella ritenuta congrua dalla Corte costituzionale al fine di assicurare la sterilizzazione degli effetti negativi in termini di contrazione dei trasferimenti a seguito dell'incedere della percentuale di perequazione ai sensi dell'art. 57, comma 1, decreto-legge n. 124 del 2019, convertito, con modificazione, dalla legge n. 157 del 2019.

Con la massima osservanza.

Genova, 27 febbraio 2023

L'Avvocato: PICCOCCHI

23C00044

N. 37

*Ordinanza del 20 febbraio 2023 del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di B. D.*

Processo penale - Sentenza di non doversi procedere - Mancata previsione, nei procedimenti relativi ai reati colposi, della possibilità per il giudice di emettere sentenza di non doversi procedere allorché l'agente, in relazione alla morte di un prossimo congiunto cagionata con la propria condotta, abbia già patito una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso.

— Codice di procedura penale, art. 529.

TRIBUNALE DI FIRENZE

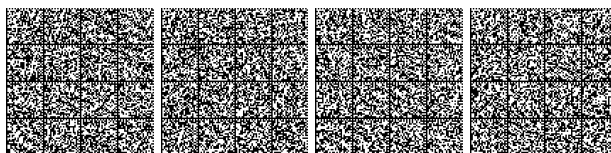
PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di A) B. D. nato in ... il ... res. in via ... elettivamente dom.to in via Fra Giovanni Angelico n. 4 Firenze presso l'avv. Mattia Alfano del foro di Firenze; libero assente;

difeso dall'avv. di fiducia Mattia Alfano del foro di Firenze;

imputato dei seguenti reati:

in concorso con ... (nei cui confronti si procede separatamente)



A) del reato p. e p. dagli articoli 113-589, commi 1 e 2, codice penale perché, per colpa consistita in generica negligenza, imprudenza, imperizia, ed in particolare:

il ... quale committente dei lavori di riparazione del tetto dell'immobile sito in ...

non essendosi attenuto, nella fase di pianificazione e progettazione dei lavori suddetti, ai principi e alle misure o tutela di cui all'art. 15 decreto legislativo n. 81/2008 (art. 90, comma 1, lettera a) decreto legislativo n. 81/2008);

non avendo nominato il coordinatore per l'esecuzione dei lavori, che predisponendo il Piano di sicurezza e coordinamento (PSC) avrebbe pianificato la sicurezza del cantiere e gestito i rischi interferenziali (art. 90, comma 3, decreto legislativo n. 81/2008);

nonché quale datore di lavoro di ...

non avendo predisposto il piano operativo di sicurezza per i lavori suddetti (art. 96, comma 1, lettera G) decreto legislativo n. 81/2008);

avendo consentito che i lavori indicati iniziassero senza che fosse stata preventivamente accertata la resistenza del piano coinvolto al peso degli operai e dei materiali di impiego, essendo la copertura ove si effettuava la lavorazione costituita da travi portanti ad «Y», intervallate da lastre di eternit e pannelli in vetroresina, entrambi materiali non portanti (art. 148, comma 1, decreto legislativo n. 81/2008), e consentendo che i lavori iniziassero senza che fosse garantita la sicurezza degli addetti, ovvero senza disporre strutture protettive come tavole sopra le orditure, sottopalchi, reti di sicurezza, e senza che i lavoratori fossero dotati di dispositivi anticaduta, quali imbracature di sicurezza (art. 148, comma 2, decreto legislativo n. 81/2008);

non avendo adottato sul predetto cantiere, data la presenza, su parte della copertura, di materiali infiammabili, mezzi ed impianti di estinzione di incendio idonei, come estintori portatili o carrellati di primo intervento, consentendo così che, verificatosi un principio di incendio nel corso della lavorazione, fosse necessario applicare nel punto carta catramata, con l'ausilio di un cannello da riscaldamento alimentato a GPL (art. 64, comma 1, lettera a) decreto legislativo n. 81/2008);

non avendo fornito al dipendente ... i dispositivi di protezione individuali necessari per il lavoro che stava eseguendo, quali scarpe antinfortunistiche ed imbracatura di sicurezza (art. 18, comma 1, lettera d) decreto legislativo n. 81/2008);

non avendo somministrato al dipendente ... una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza in relazione al lavoro da svolgere (art. 37, comma 1, decreto legislativo n. 81/2008);

avendo omissso di adottare, in coordinamento con il datore di lavoro dell'impresa B. D. le misure di cautela di cui all'art. 15, decreto legislativo n. 81/2008 (art. 95, comma 1, decreto legislativo n. 81/2008);

il B. quale legale rappresentante dell'omonima ditta, esecutrice delle lavorazioni di riparazione del tetto dell'immobile sito in ...

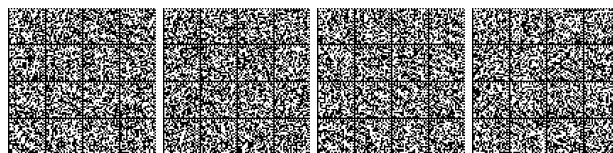
non avendo predisposto il piano operativo di sicurezza per i lavori suddetti (art. 96 comma 1, lettera G) decreto legislativo n. 81/2008);

non avendo verificato le condizioni di sicurezza dei lavori predetti, affidati alla sua ditta (art. 97, comma 1, decreto legislativo n. 81/2008);

avendo consentito che i lavori indicati iniziassero senza che fosse stata preventivamente accertata la resistenza del piano coinvolto al peso degli operai e dei materiali di impiego, essendo la copertura ove si effettuava la lavorazione costituita da travi portanti ad «Y», intervallate da lastre di eternit e pannelli in vetroresina, entrambi materiali non portanti (art. 148, comma 1, decreto legislativo n. 81/2008), e consentendo che i lavori iniziassero senza che fosse garantita la sicurezza degli addetti, ovvero senza disporre strutture protettive come tavole sopra le orditure, sottopalchi reti di sicurezza, e senza che i lavoratori fossero dotati di dispositivi anticaduta, quali imbracature di sicurezza (art. 148, comma 2, decreto legislativo n. 81/2008);

non avendo adottato sul predetto cantiere, una volta verificata la presenza, su parte della copertura, di materiali infiammabili, mezzi ed impianti di estinzione di incendio idonei, come estintori portatili o carrellati di primo intervento, consentendo così che, verificatosi un principio di incendio nel corso della lavorazione, fosse necessario applicare nel punto carta catramata, con l'ausilio di un cannello da riscaldamento alimentato a GPL (art. 64, comma 1, lettera a), decreto legislativo n. 81/2008);

non avendo adottato, in coordinamento con il datore di lavoro dell'impresa intestata a ... le misure di tutela previste all'art. 15, decreto legislativo n. 81/2008 (art. 95, comma 1, decreto legislativo n. 81/2008)



consentivano che ... , che si trovava sulla copertura dell'edificio per ripararlo a seguito della verificata infiltrazione di acqua dalla stessa, data l'insorgenza di un incendio originato dalla posa di una guaina in catrame tentasse di spegnerlo con una scopa, così rompendo il piano su cui si trovava precipitando da un'altezza di circa metri 8,5 e perdendo la vita.

In....

O) del reato p. e p. dall'art. 96, comma 1, lettera g) decreto legislativo n. 81/2008 perché, quale legale rappresentante dell'omonima ditta, esecutrice delle lavorazioni di riparazione del tetto dell'immobile sito in ... non predisponne il piano operativo di sicurezza per i lavori suddetti

In ... in data antecedente e prossima al ...

P) del reato p. e p. dall'art. 97, comma 1, decreto legislativo n. 81/2008 perché, quale legale rappresentante dell'omonima ditta, esecutrice delle lavorazioni di riparazione del tetto dell'immobile sito in..., non verificava le condizioni di sicurezza dei lavori predetti, affidati alla sua ditta ...

In ... in data antecedente e prossima al ...

Q) del reato p. e p. dall'art. 148, comma 1, decreto legislativo n. 81/2008 perché, quale legale rappresentante dell'omonima ditta, esecutrice delle lavorazioni di riparazione: del tetto dell'immobile sito in ..., consentiva che i lavori indicati iniziassero senza che fosse stata preventivamente accertata la resistenza del piano coinvolto al peso degli operai e dei materiali di impiego, essendo la copertura ove si effettuava lavorazione costituita da travi portanti «Y», intervalate da lastre di eternit e pannelli in vetroresina, entrambi materiali non portanti.

In ... l'...

R) del reato p. e p. dall'art. 148, comma 1, decreto legislativo n. 81/2008 perché, quale legale rappresentante dell'omonima esecutrice delle lavorazioni di riparazione del tetto dell'immobile sito in ..., consentiva che i lavori iniziassero senza che fosse garantita la sicurezza degli addetti, ovvero senza disporre strutture protettive come tavole sopra le orditure, sottopalchi, reti di sicurezza, e senza che i lavoratori fossero dotati di dispositivi anticaduta, quali imbracature di sicurezza.

In ... l'...

sentite le parti;

premesso che:

con decreto del Gup del 13 aprile 2021 D. B. era rinviato a giudizio per il reato di omicidio colposo aggravato, per avere causato la morte in data ... di ..., oltre che per alcune contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro;

nelle udienze del 6 giugno 2022, del 4 luglio 2022 e del 21 novembre 2022 si svolgeva l'istruttoria; all'esito le parti illustravano le rispettive conclusioni (il p.m. chiedeva la condanna dell'imputato, previo riconoscimento della continuazione e delle attenuanti generiche, alla pena di anni due di reclusione; la difesa chiedeva l'assoluzione e, in subordine, attenuanti generiche, minimo della pena e benefici di legge);

all'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

rilevato che:

l'istruttoria svolta ha consentito di accertare i fatti ascritti all'imputato e il richiesto elemento soggettivo;

quanto alla condanna dell'imputato per i reati colposi contestatigli, pare però necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 529, codice procedura penale nella parte in cui, nei procedimenti relativi a reati colposi, non prevede la possibilità per il giudice di emettere sentenza di non doversi procedere allorché l'agente, in relazione alla morte di un prossimo congiunto cagionata con la propria condotta, abbia già patito una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso;

ciò premesso, osserva.

1. Rilevanza della questione

1.1 D. B. è accusato di avere, con più violazioni della normativa in materia antinfortunistica, causato la morte del nipote ..., figlio di suo fratello.

L'istruttoria svolta ha consentito di accertare che l'imputato e il nipote operavano entrambi all'interno di un cantiere edile (ove, in particolare, vi era da riparare il tetto di un capannone): il primo quale titolare di una piccola ditta individuale (all'epoca dei fatti priva di dipendenti) nell'ambito di un rapporto di appalto di fatto con il coimputato (separatamente giudicato)...; il secondo quale lavoratore dipendente («in nero») dello stesso ...; il tutto in un contesto contrassegnato sia dalla mancata formalizzazione dei rapporti, sia dalla sottoremunerazione del lavoro (il ... era imputato anche per il reato *ex art. 603-bis c.p.*, per il quale era condannato in sede di rito abbreviato), sia dal mancato rispetto da parte del committente/datore di lavoro ... delle più basilari disposizioni in materia di sicurezza (mancata formazione del lavoratore, mancata consegna dei dispositivi di protezione individuale, mancata predisposizione delle misure volte a fronteggiare i rischi da interferenza, ecc.).



In tale contesto anche l'attuale imputato, per quanto in una situazione di marcato svantaggio economico rispetto al committente, si rendeva però responsabile del mancato rispetto di alcune norme cautelari, con efficienza causale rispetto al verificarsi dell'evento letale: in particolare, come emerge dalle stesse dichiarazioni da lui rese in sede d'interrogatorio, egli ometteva il doveroso controllo dello stato dei luoghi prima di iniziare le attività di riparazione del tetto del capannone, usando un cannello collegato a una bombola a gpl per applicare una guaina; in particolare ometteva di verificare i materiali di cui era composta la copertura (in parte costituita da strutture non portanti), sulla quale per effetto della citata operazione si sviluppava una combustione, con conseguente crollo di una parte della superficie e del lavoratore ... (che quindi precipitava al suolo da un'altezza di circa 8,5 metri, con conseguente decesso), che operava nei pressi e che accorrevava con una scopa per tentare di spegnere con la stessa le fiamme; l'imputato aveva infatti omesso altresì di portare con sé o comunque di verificare la presenza in cantiere di estintori o altri strumenti antincendio adeguati; in generale l'imputato ometteva di valutare adeguatamente rischi connessi alla propria attività e iniziava le operazioni senza alcun coordinamento con il ... in punto sicurezza.

1.2 Alla luce di quanto precede si dovrebbe affermare la responsabilità dell'imputato D. B. con conseguente condanna.

1.3 Si deve però rilevare che l'imputato, per effetto della propria condotta e più precisamente in relazione alla morte del nipote che egli stesso ha contribuito a cagionare, ha certamente già patito una sofferenza morale proporzionata alla gravità del reato commesso, con la conseguenza che un'ulteriore pena, inflitta con la sentenza di condanna risulterebbe sproporzionata.

In proposito, da un lato — sotto il profilo della gravità del reato — si deve rilevare che il prevenuto operava in una situazione di evidente svantaggio economico rispetto al committente e di carenza di mezzi, in cui esposta a rischio era anche la sua stessa incolumità personale (al momento del sinistro anche l'imputato si trovava, insieme alla vittima, sul tetto su cui si sviluppavano le fiamme, con la conseguenza che anch'egli avrebbe potuto precipitare com'è avvenuto per il nipote).

Dall'altro, sotto il profilo del patimento morale già subito per effetto del reato, lo stesso ragionevolmente essere presunto in considerazione del rapporto tra l'imputato e la vittima.

Chiunque abbia raggiunto da un pò di anni l'età adulta conosce il dolore legato alla perdita di un congiunto; tale dolore — in base all'*id quod plerumque accidit* — è inoltre maggiore allorché il congiunto sia una persona più giovane. Allorché la morte del congiunto consegua ad una condotta dell'agente inoltre ragionevole ritenere che al dolore in sé per la perdita si aggiungano sofferenze ulteriori legate ai rimpianti, ai sensi di colpa, alle tensioni che inevitabilmente si determinano tra i familiari superstiti.

Nel caso di specie, inoltre, si deve considerare che l'imputato era l'unico membro della famiglia di origine del nipote presente in Italia e costituiva un punto di riferimento per lo stesso, con frequenti contatti telefonici, quando non di persona (la stessa notte immediatamente precedente il sinistro la vittima aveva dormito a casa dell'imputato).

Si aggiunga che D. B. era tra i primi a soccorrere la vittima; al momento del proprio arrivo sul posto, i Carabinieri rinvenivano l'imputato accovacciato vicino al giovane, nel disperato e vano tentativo di rianimarlo.

Infine si deve rilevare che i genitori, la moglie e la sorella del defunto si sono costituiti parte civile nel procedimento a carico di ... (separatamente giudicato), ma non nel presente procedimento a carico di D. B.;

1.4 In definitiva, qualora fosse introdotta l'auspicata possibilità per il giudice di emettere sentenza di non doversi procedere — onde evitare l'applicazione di una pena che risulterebbe sproporzionata in considerazione del dolore già patito dall'autore del reato — l'imputato potrebbe senz'altro beneficiarne.

2. La poena naturalis

2.1 Con la presente ordinanza si chiede alla Corte costituzionale di introdurre nell'ordinamento italiano, nei procedimenti per reati colposi, la possibilità per il giudice di astenersi dal condannare l'imputato allorché questi abbia già patito — per il fatto di avere cagionato la morte di un congiunto — una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso.

Si tratterebbe di dare rilevanza ad uno dei casi più importanti, forse il più rilevante, di *poena naturalis*, dovendosi intendere con tale espressione il male — di carattere fisico, morale o economico — che l'agente subisca per effetto della sua stessa condotta illecita (male che egli si autoinfligge o che gli viene inflitto da terzi, al di fuori della reazione sanzionatoria dell'ordinamento, in ragione della sua condotta). Sono cioè ipotesi in cui l'autore del reato è anch'egli vittima — direttamente o indirettamente — del reato stesso.



2.2 Attualmente l'ordinamento italiano non contempla alcuna possibile rilevanza della pena naturale se non nei limiti generali del possibile riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche o nell'ambito della commisurazione, giudiziale della pena.

2.3 Si tratta viceversa di un istituto che, oltre a vantare illustri origini nel pensiero filosofico, trova accoglienza in numerosi ordinamenti stranieri.

2.3.1 Il caso più noto è quello del codice penale tedesco (Strafgesetzbuch), il cui par. 60 prevede che giudice si astenga dall'infliggere la pena (che non superi un anno di detenzione) se le conseguenze del fatto che hanno già colpito l'autore sono così gravi che la pena risulterebbe manifestamente inappropriata (1)

2.3.2 Il principio è recepito anche nell'ordinamento svedese, il cui codice criminale al cap 29, sezioni 5 e 6, prevede che il giudice — in presenza di situazioni specifiche (ad es. la circostanza che l'imputato abbia subito gravi lesioni personali a causa del reato) o di «qualche altra circostanza» — possa applicare una pena ridotta o, se «è chiaramente irragionevole imporre una sanzione», possa annunciare la remissione della sanzione. (2)

Nel codice penale finlandese è prevista viceversa per simili casi la possibilità di una riduzione della pena (3)

2.3.3 L'istituto in questione ha inoltre trovato larga diffusione in vari sistemi giuridici sudamericani: se ne rinviene traccia nell'ordinamento dell'Argentina(4), del Perù(5), della Bolivia (6), della Colombia(7) e dell'Ecuador (8)

2.3.4 Come mostra dunque una, tutt'altro che esaustiva, ricerca comparatistica, numerosi ordinamenti sia pur con modalità diverse (che tengono conto delle diverse impostazioni di fondo e in particolare dell'obbligatorietà o meno dell'azione penale), attribuiscono rilevanza alla c.d. pena naturale al fine di evitare l'applicazione di una pena «non necessaria» o che comunque risulterebbe «sproporzionata» o «irragionevole».

2.4 Quanto all'ordinamento italiano, vale la pena ricordare quanto previsto dallo schema di legge delega per l'emanazione di un nuovo codice penale elaborato nel 1991 dalla Commissione nominata dal ministro Vassalli e presieduta dal prof. Pagliaro; tale progetto all'art. 40 indicava — come uno dei criteri della delega — la previsione che il giudice

(1) § 60 Absehen von Strafe. Das Gericht sieht von Strafe ab, wenn die Folgen der Tat, die den Täter getroffen haben, so schwer sind, daß die Verhängung einer Strafe offensichtlich verfehlt wäre. Dies gilt nicht, wenn der Täter für die Tat eine Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr verwirkt hat.

(2) 5§/Träidei kraft I 2022-08-01/ Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skälig omfattning beakta 1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada, 2. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde, 3. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks, 4. om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet, 5. om den tilltalade frivilligt angett sig, 6. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning, 7. om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet, eller 8. om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar. inns det någon sådan omständighet som avses i första stycket, får rätten döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, om det finns särskilda skäl för det. Lag (2022:1016). 6 § Om det med hänsyn till någon sådan omständighet som avses i 5 eller 5 a § är uppenbart oskäligt att döma till påföljd, ska rätten meddela påföljdseftergift. Lag (2022:792).

(3) Kap 6, § 7 (13.6.2003/515) Kohtuullistamisperusteet Edellä 6 §:ssä säädetyn lisäksi on rangaistusta lieventävänä seikkana otettava huomioon myös 1) tekijälle rikoksesta johtunut tai hänelle tuomiosta aiheutuva muu seuraus, 2) tekijän korkea ikä, heikko terveydentila tai muut henkilökohtaiset olot sekä 3) rikoksen tekemisestä kulunut huomattavan pitkä aika, jos vakiintuneen käytännön mukainen rangaistus johtaisi näistä syistä kohtuuttomaan tai poikkeuksellisen haitalliseen lopputulokseen.

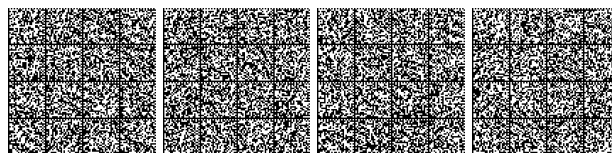
(4) Così recita l'art. 31 del Código Procesal Penal Nacional (Criterios de oportunidad): Los representantes del Ministerio Público Fiscal podrán prescindir total o parcialmente del ejercicio de la acción penal pública o limitarla a alguna de las personas que intervinieron en el hecho en los casos siguientes: [...]. Si el imputado hubiera sufrido a consecuencia del hecho un daño físico o moral grave que tornara innecesaria y desproporcionada la aplicación de una pena; [...]

(5) CÓDIGO PROCESAL PENAL. Libro Primero, Artículo 2.- Principio de oportunidad: 1. El Ministerio Público, de oficio o a pedido del imputado y con su consentimiento, podrá abstenerse de ejercitar la acción penal en cualquiera de los siguientes casos: a) Cuando el agente haya sido afectado gravemente por las consecuencias de su delito, culposo o doloso, siempre que este último sea reprimido con pena privativa de libertad no mayor de cuatro años, y la pena resulte innecesaria. [...]

(6) CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. Artículo 21. (Obligatoriedad). La Fiscalía tendrá la obligación de ejercer la acción penal pública en todos los casos que sea procedente. No obstante, podrá solicitar al juez que prescinda de la persecución penal, de uno o varios de los hechos imputados, respecto de uno o algunos de los partícipes, en los siguientes casos: [...] 2) Cuando el imputado haya sufrido a consecuencia del hecho, un daño físico o moral mas grave que la pena por imponerse; [...]

(7) Ley 906 de 2004 ARTICULO 323. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD. La Fiscalía General de la Nación, en la investigación o en el juicio, hasta antes de la audiencia de juzgamiento, podrá suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal, en los casos que establece este código para la aplicación del principio de oportunidad. El principio de oportunidad es la facultad constitucional que le permite a la Fiscalía General de la Nación, no obstante que existe fundamento para adelantar la persecución penal, suspenderla, interrumpirla o renunciar a ella, por razones de política criminal, según las causales taxativamente definidas en la ley, con sujeción a la reglamentación expedida por el Fiscal General de la Nación y sometido a control de legalidad ante el Juez de Garantías. ARTÍCULO 324. CAUSALES. El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos: [...] 6. Cuando el imputado o acusado, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, haya sufrido, a consecuencia de la conducta culposa, daño físico o moral grave que haga desproporcionada la aplicación de una sanción o implique desconocimiento del principio de humanización de la sanción. [...]

(8) Código Organico Integral Penal - Art. 372. Pena natural. - En caso de pena natural probada, en las infracciones de tránsito y cuando la o las víctimas sean parientes del presunto infractor hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, la o el juzgador podrá dejar de imponer una pena o imponer exclusivamente penas no privativas de libertad.



si astenesse dal pronunciare sentenza di condanna per un reato colposo quando al reo fossero già derivati dalla condotta effetti pregiudizievoli tali da rendere l'applicazione della pena ingiustificata, in rapporto sia alla colpevolezza sia alle esigenze di prevenzione speciale. (9)

Il successivo progetto elaborato dalla Commissione Pisapia, istituita dal Ministro Mastella nel 2006, si limitava prevedere un «correttivo di equità» (a fronte peraltro della prevista eliminazione delle circostanze attenuanti generiche), in base al quale il giudice, dopo aver determinato la pena in concreto, potesse (con una decisione analiticamente motivata) applicare una ulteriore diminuzione quando essa risultasse eccessiva rispetto all'effettivo disvalore del fatto. Dalla nazione di accompagnamento emerge che la Commissione si prefigurava l'applicazione di tale correttivo proprio nelle ipotesi di pena naturale, di cui costituiva esempio paradigmatico la morte del congiunto nel corso di un incidente stradale; nel corso dei lavori era anche contemplata la possibilità, in simili casi, di prevedere una causa di non punibilità ma la proposta non era approvata dalla maggioranza. (10)

Nel corso della XVII legislatura il contenuto dello schema di legge delega per la riforma del codice penale predisposto dalla Commissione Pisapia era sostanzialmente riproposto nel disegno di legge n. 735 presentato al Senato(11).

2.5 Fatte queste premesse, occorre ora chiedersi se — alla stregua dei principi affermati nella Costituzione italiana — il nostro ordinamento penale debba attribuire rilevanza alla pena naturale e se tale novità possa essere introdotta attraverso una sentenza della Corte costituzionale.

Si tratta certamente di una materia contrassegnata da un notevole margine di discrezionalità del legislatore e in cui, per di più, un intervento organico del legislatore sarebbe opportuno per assicurare la sistematicità della disciplina: basti pensare alla pluralità di possibili pene naturali (la morte del congiunto, come nel caso qui esaminato, ma anche le relative lesioni personali, le lesioni personali riportate dallo stesso autore del fatto, l'interruzione del rapporto di lavoro, la sottoposizione ad un gravoso processo mediatico o ad un processo penale di durata eccessiva), alla configurazione di una causa di non punibilità o di non procedibilità, alla possibilità che in relazione ad alcune di esse il legislatore opti per configurare una mera circostanza attenuante, all'estensione dell'ambito di applicabilità ai soli reati colposi o anche a quelli dolosi e all'eventuale fissazione di una soglia massima di gravità dei reati in questione.

A fronte tuttavia dell'assenza di un simile intervento, quanto meno con riguardo ai casi più tragici — in cui l'autore del reato colposo abbia con la propria condotta cagionato la morte di un congiunto — appare possibile e necessario un intervento della Corte costituzionale.

2.6 La casistica che si può ricavare dalle sentenze della Corte di cassazione è varia: una madre condannata per omicidio colposo in relazione alla morte per annegamento del figlio minore, di cui aveva omesso la vigilanza (Cass. Sez. 4, sentenza 3 aprile 2008, n. 13939); un nipote condannato per omicidio colposo in relazione alla morte dello zio, cagionato nel corso dei lavori di abbattimento di un albero, eseguiti in violazione della normativa antinfortunistica (Cass. Sez. 4, sentenza 26 marzo 2014, n. 16067); una madre condannata per omicidio colposo in relazione alla morte, nel corso di un incidente stradale, del figlio di pochi mesi, non assicurato nel seggiolino (Cass. Sez. 4 sentenza 13 novembre 2014, n. 49735); una madre condannata per omicidio colposo in relazione alla morte del figlio di tre anni, investito nel corso di un attraversamento stradale in relazione al quale la genitrice aveva omesso di tenerlo per mano (Cass. Sez. 4, sentenza 19 aprile 2018, n. 29505); una moglie condannata per omicidio colposo in relazione

(9) Art. 40 Astensione dalla pena. — 1. Prevedere che il giudice, nel pronunciare sentenza di condanna per un reato colposo, possa astenersi dall'infliggere la pena, quando il reo abbia subito gli effetti pregiudizievoli del reato in misura e forma tale che l'applicazione della pena risulterebbe ingiustificata sia in rapporto alla colpevolezza che alle esigenze di prevenzione speciale. 2. Previsione di un'analogia possibilità per il reato doloso, purché gli effetti pregiudizievoli si siano verificati esclusivamente a carico del soggetto agente.

(10) «Il correttivo di equità, a differenza delle circostanze attenuanti generiche, è, nelle intenzioni della Commissione, uno strumento da utilizzare in casi eccezionali e particolari quali quelli in cui le conseguenze del reato abbiano già determinato una «pena naturale» ritenuta più che sufficiente in relazione al disvalore del fatto: l'esempio di scuola è quello relativo a un omicidio colposo per violazione del codice della strada in cui la vittima, o le vittime, sono persone legate da forti legami affettivi al responsabile del reato. È questo il motivo per cui, nell'ultima versione di tale direttiva, si è voluto specificare che la diminuzione di pena possa essere applicata, solo quando la pena inizialmente prevista sia «palesamente eccessiva» rispetto all'effettivo disvalore del fatto. E si è voluto specificare, proprio per evitare una interpretazione estensiva, che, in caso di applicazione del «correttivo di equità» la decisione debba essere «analiticamente motivata» proprio per evitare qualsiasi indiscriminata applicazione di una norma di favore, garantendo, anche attraverso il controllo di legittimità, che la pena sia effettivamente adeguata al caso concreto. È stata anche valutata, nell'ambito della Commissione, la proposta di prevedere, in casi simili, una specifica causa di non punibilità, in quanto, in casi del tutto particolari, già può essere sufficiente la «pena» e la «sofferenza» derivanti dalle conseguenze del reato: un'eventuale altra sanzione non avrebbe alcuna giustificazione proprio in considerazione della finalità che la pena deve avere ai sensi dell'art. 27 della Costituzione. La Commissione, a larga maggioranza, non ha accolto tale proposta e si è orientata per la norma prevista dall'art. 36, la cui finalità - è opportuno ribadirla onde evitare equivoci - è ben diversa da quella dell'attuale art. 62-bis c.p.».

(11) Articolo 35 (Correttivo di equità) — 1. Prevedere che il giudice possa applicare, con provvedimento analiticamente motivato, una diminuzione della pena per non più di un terzo nei casi in cui, dopo aver determinato la pena in concreto, questa risulti palesamente eccessiva rispetto all'effettivo disvalore del fatto.



alla morte del marito malato, dal cui letto aveva negligenemente rimosso la barriera protettiva laterale (Cass. Sez. 4, sentenza 11 febbraio 2020, n. 11536); un datore lavoro condannato per omicidio colposo in relazione alla morte del fratello, suo dipendente, non formato adeguatamente e munito di attrezzatura non idonea (Cass. Sez. 4, 22 giugno 2021, n. 24417).

Questi e altri casi analoghi hanno tutti in comune la tragicità della vicenda, nell'ambito della quale l'autore del reato ha già patito una sofferenza morale, in relazione alla morte del congiunto, tale da poter rendere sproporzionata e inutilmente afflittiva la risposta sanzionatoria penale in danno di persone già (ben più) gravemente segnate dall'evento letale.

Il perdurare di una simile situazione fa sì, inevitabilmente, che questa forma «accanimento» si riproduca ulteriormente, cagionando inutili sofferenze ad altri soggetti e alle loro famiglie.

2.7 La questione è peraltro sollevata con riguardo esclusivo ai reati colposi, nei quali non vi è la coscienza e volontà di cagionare l'evento; al contrario, in relazione alla tipologia di evento — che colpisce pesantemente, oltre alla vittima, anche l'autore della condotta, suo congiunto — è evidente come quest'ultimo fosse il primo a non volere il verificarsi dell'evento e come la pronuncia che si auspica non andrebbe a compromettere minimamente la funzione di prevenzione generale della norma incriminatrice (si veda, più diffusamente, *infra*).

2.8 La mancata previsione della possibilità per il giudice di astenersi dal pronunciare una sentenza di condanna in simili casi, — allorché l'agente, per effetto della morte del prossimo congiunto conseguente alla sua condotta, abbia già subito una sofferenza morale proporzionata alla gravità del reato commesso — pare violare i principi costituzionali sotto tre distinti profili: non rispetta il principio di proporzionalità della pena; comporta l'applicazione di una pena non necessaria e inutile; viola il divieto di pene disumane.

2.9 Presupposto comune a tutti e tre i possibili profili di illegittimità è il dato della sofferenza che comporta in un soggetto la perdita di un prossimo congiunto (la cui nozione è fissata dall'art. 307, comma 4 c.p.).

Come già accennato, si tratta di un dato che appare possibile presumere in via generale sulla base dell'esperienza generale, così come — allorché la morte del congiunto consegua ad una condotta dell'agente — appare ragionevole ritenere che al dolore in sé per la perdita si aggiungano sofferenze ulteriori legate ai rimpianti, ai sensi di colpa, alle tensioni che inevitabilmente si determinano tra i familiari superstiti; il tutto fatto salvo l'eventuale approfondimento nel singolo processo con riguardo allo specifico legame tra l'imputato ed il deceduto, all'eventuale rapporto di convivenza, alle circostanze concrete della morte, ecc.

Plurime norme processuali, del resto, riconoscono e attribuiscono specifica rilevanza al vincolo esistente tra un soggetto e i prossimi congiunti: a partire dall'art. 90, comma 3, codice procedura penale, ai sensi del quale «Qualora la persona offesa sia deceduta in conseguenza del reato, le facoltà e i diritti previsti dalla legge sono esercitati dai prossimi congiunti di essa o da persona alla medesima legata da relazione affettiva e con essa stabilmente convivente».

Sempre sul presupposto del vincolo familiare e dei connessi sentimenti, il legislatore ha previsto tra l'altro la facoltà di astensione dei prossimi congiunti dal deporre (art. 199, codice procedura penale), specifiche ipotesi di incompatibilità/astensione del giudice (articoli 35-36, codice procedura penale) e — sul versante del diritto sostanziale — specifiche cause di non punibilità o circostanze attenuanti in favore di chi abbia agito a vantaggio del prossimo congiunto (articoli 270-ter, 307, 384, 386, 418 c.p.).

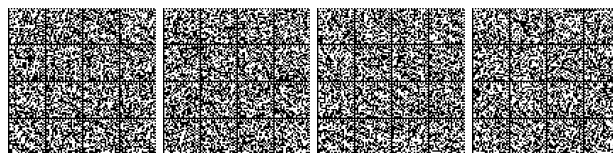
3. I vari profili di illegittimità. La violazione del principio di proporzionalità della pena

3.1 Principio di proporzionalità della pena non è enunciato espressamente in alcuna disposizione della Costituzione. In base alla giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale lo stesso è tuttavia ricavabile dal principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e dal principio della funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 Cost.

Alcune pronunzie più recenti hanno censurato il trattamento sanzionatorio previsto da talune disposizioni di legge anche alla stregua del principio di offensività ex art. 25, comma 2 Cost. e del principio di personalità della responsabilità penale ex art. 27, comma 1 Cost.

3.2 Il principio di proporzionalità, affermato in principio con specifico riguardo alla sanzione penale ed in particolare alla pena detentiva cui del resto ha riguardo elettivamente il principio della finalità rieducativa sul quale è stato storicamente fondato il principio di proporzionalità, è stato via via esteso dalla Corte costituzionale ad altri tipi di sanzioni e al trattamento sanzionatorio complessivo.

La Corte alla luce di detto principio ha censurato talune pene accessorie determinate in misura fissa (è il caso dell'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e dell'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa prevista dall'art. 216, ultimo comma, legge fallimentare in materia di bancarotta fraudolenta: sentenza n. 222 del 2018).



L'ambito applicativo del principio è stato esteso anche alle sanzioni amministrative accessorie che il giudice penale deve applicare in caso di condanna (sentenza n. 88 del 2019 con riguardo all'automatismo applicativo della revoca della patente di guida prevista per i reati di omicidio stradale e lesioni stradali).

Il diritto a non essere oggetto di reazioni sanzionatorie sproporzionate è stato poi esteso anche all'illecito amministrativo avente natura punitiva (sentenza n. 112 del 2019 in materia di confisca amministrativa obbligatoria ex art. 187-*sexies* T.U.F. del prodotto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito; sentenza n. 185 del 2021 in materia di violazione degli obblighi informativi ex art. 7 decreto legislativo n. 158/2012 per i giochi e le scommesse con vincite in denaro; sentenza n. 95 del 2022 in materia di atti contrari alla pubblica decenza ex art. 726 c.p.) (12). In tali casi la Corte costituzionale ha valorizzato non il principio ex art. 27, comma 3 Cost., storicamente ritenuto non applicabile al di fuori della materia penale in senso stretto, ma l'art. 3 Cost., in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione amministrativa.

La Corte ha ritenuto applicabile il principio di proporzionalità anche agli illeciti disciplinari (sentenza n. 197 del 2018 con riguardo alla sanzione disciplinare della rimozione del magistrato ex art. 12, comma 5, decreto legislativo n. 109/2006).

3.3 La Corte costituzionale ha inoltre affermato che la valutazione della proporzionalità della pena deve avere riguardo al trattamento sanzionatorio complessivo, comprensivo della pena detentiva e della pena pecuniaria (sentenza n. 136 del 2020).

Analogamente, nel caso in cui ad un unico fatto conseguano tanto una sanzione penale quanto una sanzione amministrativa punitiva (ove cioè lo stesso fatto integri sia un reato sia un illecito amministrativo di natura punitiva), la Corte costituzionale, chiamata a valutare la possibile violazione del principio del *ne bis in idem*, sulla scorta di quanto affermato anche dalla Corte EDU e dalla Corte di giustizia dell'U.E. ha ritenuto necessario — tra l'altro — valutare il trattamento sanzionatorio complessivo, onde assicurare che lo stesso non risulti sproporzionato rispetto alla gravità del fatto.

Ad analoghe conclusioni è giunta anche la Corte di cassazione, sia in tema di manipolazione del mercato (Cass. Sez. 5 - sentenza n. 45829 del 16 luglio 2018 Rv. 274179 - 02) e abuso o comunicazione illecita di informazioni privilegiate (Cass. Sez. 5, sentenza n. 49869 del 21 settembre 2018 Rv. 274604 - 01), sia in tema di danneggiamento posto in essere dal detenuto già sanzionato in via disciplinare (Cass. Sez. 2, sentenza n. 9184 del 15 dicembre 2016 Rv. 269237 - 01).

L'ordinamento guarda al trattamento sanzionatorio complessivo anche in relazione alle pene (o ai periodi di carcerazione preventiva) già scontate all'estero, in relazione al medesimo fatto di reato, per effetto di sentenze straniere. Il codice penale all'art. 138 prevede infatti che, quando il giudizio svolto all'estero sia rinnovato in Italia (nell'ipotesi quindi in cui non operi un divieto di *bis in idem* internazionale di fonte pattizia), la pena scontata all'estero è sempre computata (per effetto del combinato disposto degli articoli 137 e 138, codice penale si tiene inoltre conto anche della custodia cautelare subita all'estero).

3.4 Occorre ora chiedersi se, nell'ambito del trattamento sanzionatorio complessivo di cui debba essere valutata la proporzionalità rispetto alla gravità del fatto commesso, sia necessario considerare anche la pena naturale.

In particolare, laddove il soggetto autore del reato abbia, per effetto di questo, cagionato la morte di un prossimo congiunto, appare necessario considerare anche la sofferenza già provata dall'imputato in relazione a tale morte; nel caso in cui detta sofferenza sia già chiaramente proporzionata rispetto alla gravità del reato commesso, ogni pena ulteriore applicata dal giudice risulterebbe sproporzionata ed eccessiva.

3.5 Questo giudice è consapevole della diversità ontologica della *poena naturalis* rispetto alle risposte sanzionatorie penali o amministrative-punitive (o anche disciplinari o contabili): queste ultime sono predisposte dall'ordinamento a scopo sanzionatorio, laddove la prima si verifica semplicemente in natura, a prescindere da una previsione in tal senso dell'ordinamento d'altro canto si visto che l'art. 138 del codice penale attribuisce rilevanza anche alle pene applicate in altri ordinamenti).

Ciò non toglie però che la pena naturale condivida con la pena vera e propria (e con le altre sanzioni a tal fine assimilabili) la propria portata affittiva. Inoltre, entrambe sono — sia pur per effetto di percorsi causali differenti — conseguenza del fatto illecito.

(12) Per il vero il principio di proporzionalità è stato applicato anche con riguardo a misure amministrative per le quali pur veniva negata la natura punitiva (sentenza n. 22 del 2018 in tema di revoca della patente di guida ex art. 120, comma 2 Codice della strada).



Se dunque la pena è un evento di carattere afflittivo che trova nel reato commesso la propria giustificazione, tale pena sembra non necessaria ed eccessiva qualora, per effetto dello stesso fatto illecito, il relativo autore abbia già subito un'afflizione paragonabile a quella che lo Stato vorrebbe produrre con la propria sanzione o addirittura notevolmente superiore, quale quella normalmente conseguente alla morte di un prossimo congiunto. E poco rileva che tale sofferenza non sia stata voluta dall'ordinamento ma sia il portato dello stesso fatto di reato che si vorrebbe punire.

4. La violazione del principio di ragionevolezza-proporzionalità. La non necessità della condanna

4.1 Un secondo profilo d'illegittimità attiene alla possibile violazione degli articoli 3 e 13 della Costituzione in ragione della compressione non necessaria della libertà personale dell'individuo.

Perché il legislatore possa limitare i diritti fondamentali dei singoli è essenziale che le disposizioni limitative «siano volte alla tutela di un altro diritto o al perseguimento di un altro interesse costituzionalmente rilevante, in ossequio ai principi di idoneità, necessità e proporzionalità» (in questi termini, in tema di libertà di comunicazione, Corte costituzionale sentenza n. 20 del 2017, ma si tratta di principio risalente, affermato anche in altri ambiti, ad es. recentemente con le sentenze n. 191 del 2020 e n. 148 del 2022).

4.2 Ebbene, occorre chiedersi se la punizione di colui che abbia commesso un reato colposo, così cagionando la morte di un suo prossimo congiunto, sia necessaria; anzi, la domanda corretta da porsi è se tale punizione sia sempre necessaria, o se piuttosto non sia più conforme ai principi costituzionali riservare al giudice la possibilità — una volta valutate la gravità della colpa, la relazione tra vittima e autore del reato e le altre circostanze del caso concreto — di astenersi dal condannare l'imputato.

4.3 Ad avviso di chi scrive tale necessità non sussiste.

La questione va esaminata avendo riguardo alle plurime funzioni cui la pena assolve.

4.3.1 Innanzi tutto, sotto un profilo di prevenzione generale, l'incriminazione dell'omicidio colposo risponde alla legittima finalità di indurre i consociati a non violare i canoni di diligenza, prudenza e perizia e le previsioni nominative specifiche, onde evitare che si verifichino eventi letali.

In sede poi di applicazione giudiziale della norma, a fronte della commissione di un omicidio colposo ai danni di un prossimo congiunto, non pare necessario che quella previsione generale si inveri nella condanna del singolo imputato.

Tale condanna assolve normalmente ad una funzione generalpreventiva non nel senso che debba essere esemplare o che debba costituire un monito per i consociati (si tratterebbe di un'indebita strumentalizzazione dell'individuo), ma semplicemente nel senso che costituisce l'inveramento nel singolo caso della previsione incriminatrice, questa si rivolta con finalità dissuasiva ai consociati.

Normalmente tale traduzione della previsione generale e astratta nella condanna del singolo che abbia commesso il fatto incriminato è necessaria, posto che diversamente (se alla minaccia della pena non seguisse poi la condanna del singolo autore del reato) ne risulterebbe compromessa l'efficacia dissuasiva della norma incriminatrice.

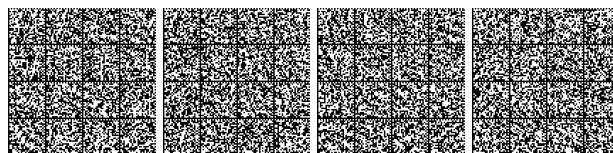
A tale regola generale pare però potersi derogare nel caso in cui l'autore del reato abbia già patito una sofferenza adeguata in relazione alla morte del congiunto. In tal caso, infatti, è evidente che la deroga non comprometterebbe minimamente l'efficacia dissuasiva della norma: chiunque anzi, constatando le possibili gravi conseguenze della violazione delle regole cautelari (in termini morte di un congiunto), sarebbe indotto a osservare dette regole a prescindere dalla punizione o meno dell'autore del reato.

È bene peraltro sottolineare che la questione viene sollevata con esclusivo riferimento ai reati colposi, in cui dunque non vi sia stata la coscienza e volontà dell'agente di commettere il reato.

4.3.2 La pena nei casi in esame non potrebbe assolvere neanche alla funzione rieducativa prevista dall'art. 27, comma 3 Cost. a cui la pena deve tendere «da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue»: Corte costituzionale sentenza n. 179 del 2017, che riprende la sentenza n. 313 del 1990)

A fronte dell'enorme sofferenza determinata dalla morte del congiunto, la pena non potrebbe infatti assolvere ad alcuna finalità rieducativa. Al contrario, l'autore del reato (si pensi alla madre o al padre che abbia cagionato colposamente la morte del figlio di pochi anni omettendo di collocarlo correttamente in auto nell'apposito seggiolino o di vigilarlo adeguatamente in spiaggia o in piscina) — che già veda tragicamente segnata la propria vita per la perdita del congiunto e per la possibile compromissione anche dei rapporti con parenti superstiti — non potrà che percepire la pena stessa come irragionevole, se non addirittura come un crudele accanimento dello Stato nei suoi confronti; non potrebbe dunque esservi alcuna adesione al trattamento rieducativo.

4.3.3 La punizione non sarebbe necessaria neppure avendo riguardo alla funzione specialpreventiva in accezione diversa dalla rieducazione).



L'autore del reato si asterrà infatti dal commettere nuovi fatti analoghi in ragione dell'esperienza personale delle gravi conseguenze della sua condotta colposa a prescindere dall'applicazione da parte del giudice di una pena.

A fronte della perdita di un figlio, di un fratello o di un nipote e dei connessi sentimenti di dolore, frustrazione e rimorso, l'applicazione di una pena di qualche mese di reclusione (tra l'altro quasi sempre condizionalmente sospesa, difficilmente potendosi escludere una prognosi favorevole) non potrebbe infatti aggiungere alcunché in termini di prevenzione speciale.

4.3.4 Anche sotto il profilo della retribuzione, (sempreché si voglia ravvisare in quest'ultima una finalità della pena e non semplicemente una garanzia per condannato in termini di limite massimo alla potestà punitiva dello Stato) la condanna non pare sempre necessaria, posto che l'autore del fatto ha subito per effetto di questo un «male» che potrebbe essere (e normalmente lo è) già proporzionato alla gravità del reato commesso.

5. La violazione del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità

5.1 Un ultimo profilo di possibile illegittimità attiene alla violazione del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità di cui all'art. 27, comma 3 Cost.

5.2 il divieto in questione è sancito dalla Costituzione unitamente al principio per cui le pene «devono tendere alla rieducazione del condannato» (le due frasi hanno in comune il soggetto, «le pene»).

Benché il termine «trattamenti» sia spesso impiegato con riferimento all'esecuzione della pena (detentiva), il tenore letterale della norma di per sé non esclude un'interpretazione del divieto di trattamenti disumani come riferito a tutti i momenti della fenomenologia punitiva. Inoltre, la proibizione dei trattamenti disumani si accompagna nell'ambito dell'art. 27, comma 3 Cost. al principio della finalità rieducativa della pena. Per tale principio si era inizialmente affermato — sia in dottrina, sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale — che lo stesso si riferirebbe alla sola fase esecutiva della pena (si vedano in particolare le sentenze della Corte n. 12 del 1966 e n. 1023 del 1988); successivamente, tuttavia, la Corte costituzionale ha aderito alla tesi secondo cui la citata finalità, «lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (sentenza n. 313 del 1990, poi costantemente richiamata).

La citata circostanza — per cui la finalità rieducativa è una caratteristica essenziale della pena, in tutte le sue fasi — può consentire un'interpretazione anche del divieto di trattamenti disumani in termini analoghi, sì da non riferirlo cioè esclusivamente alla fase dell'esecuzione penale.

D'altra parte la Corte costituzionale nella sentenza n. 99 del 2019 ha valorizzato il citato divieto di trattamenti contrari al senso di umanità per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-ter, legge n. 354/1975 nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, il tribunale di sorveglianza possa disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare anche in deroga ai limiti di cui al comma 1 del medesimo art. 47-ter. La Corte ha cioè ritenuto che possa violare il divieto in questione non solo l'applicazione di una certa tipologia di pena o la sua esecuzione con particolari modalità, ma l'esecuzione di una determinata pena, di per sé legittima, con riguardo ad una certa categoria di soggetti.

Non pare infine peregrino rilevare che in altri ordinamenti occidentali il divieto di trattamenti disumani è stato posto a fondamento del principio di proporzionalità (ad es. negli Stati Uniti d'America tale principio è stato desunto dalla Corte Suprema dal divieto di «*cruel and unusual punishments*» sancito dall'ottavo emendamento.⁽¹³⁾). Il citato divieto è stato dunque interpretato come non avente ad oggetto unicamente la preclusione di alcune tipologie di pene o di certe modalità esecutive; ne è stata al contrario valorizzata la portata estensiva.

5.3 Ebbene, processare e punire in relazione ad un reato colposo chi abbia già patito (e stia ancora patendo) in ragione della cagionata morte del congiunto, una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso pare contrario al senso di umanità che permea l'intera Costituzione e che, con riguardo al diritto penale, è formalmente accolto nell'art. 27, comma 3 Cost.

5.4 A ben vedere, in simili casi — una volta accertata la responsabilità dell'imputato — l'inesorabilità della condanna pare essere, più che una scelta consapevole dell'ordinamento, la fredda conseguenza di rigidi automatismi, quasi l'applicazione di un sillogismo, noncurante della sottostante vicenda umana di sofferenza; al contrario, la nostra Costituzione pone l'individuo al centro del sistema o — detto altrimenti, parafrasando un antico insegnamento — le leggi sono state fatte per l'uomo non per le leggi.

Una pena concretamente priva di ogni utilità (come si è già visto, esaminando le diverse finalità della pena), fine a se stessa, si riduce ad un atto irrazionale e disumano.

(13) Eighth Amendment to the United States Constitution: Excessive bail shall not be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted.



6. Ulteriori considerazioni

6.1 Tali profili d'illegittimità non paiono esclusi dalla semplice possibilità astratta che l'imputato fruisca della sospensione condizionale della pena.

In primo luogo, tale possibilità non sempre ricorre, potendo non sussisterne i presupposti: l'imputato potrebbe avere già beneficiato della sospensione condizionale in passato, per fatti totalmente diversi.

Inoltre, la concessione della sospensione condizionale della pena non escluderebbe comunque il rischio di una successiva revoca del beneficio, in relazione a fatti anche radicalmente diversi (futuri o anche già commessi), e comunque precluderebbe la successiva concessione del beneficio in relazione ad altri fatti.

6.2 Quanto all'individuazione della norma di legge oggetto di censura, la stessa risulta particolarmente problematica, posto che — come già evidenziato — la materia meriterebbe un intervento sistematico del legislatore, con l'introduzione nel codice penale e/o nel codice di procedura penale di uno o più articoli interamente dedicati alla disciplina di una causa di non punibilità o di non procedibilità.

In difetto, pare comunque necessario — dovendo confrontarsi con le opzioni a disposizione — individuare la norma che più sia adatta ad essere oggetto dell'auspicata pronuncia manipolativa della Corte.

Oggetto di detta pronuncia potrebbero astrattamente essere gli articoli 529 e 531, codice procedura penale o l'art. 649 codice procedura penale, norme che si vorrebbero applicare, ma che non prevedono tale possibilità; in alternativa, in una prospettiva opposta, si potrebbe censurare l'art. 533 codice procedura penale — norma che si dovrebbe applicare normalmente — nella parte in cui non prevede che, pur quando l'imputato risulti colpevole del reato contestatogli, il giudice si possa astenere dalla condanna (allorché, nei procedimenti relativi a reati colposi, l'agente, in relazione alla morte del prossimo congiunto cagionata con la propria condotta, abbia già patito una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso). In alternativa la scelta potrebbe ricadere sull'art. 43 codice penale o su altra norma di diritto sostanziale.

Tra le citate soluzioni, la più adeguata pare essere quella che investe l'art. 529 codice procedura penale, avente ad oggetto le pronunce di non doversi procedere nei casi in cui l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita, pur con la consapevolezza che la menzionata disposizione è una norma di carattere generale deputata a prevedere la formula di proscioglimento in presenza di plurime possibili cause di improcedibilità disciplinate altrove.

6.3 Come si è già più volte rilevato, la materia che con la presente ordinanza si intende sottoporre all'esame della Corte è caratterizzata senza dubbio da un significativo margine di discrezionalità legislativa.

Il legislatore tuttavia non è intervenuto. Anche il c.d. «progetto Pagliaro», che pure prevedeva una disciplina della materia, ha sì dato origine ad un importante dibattito sia in dottrina sia in ambito istituzionale, ma non è poi sfociato in una novella normativa. Analoga sorte hanno avuto pure le iniziative successive, che pur si limitavano a prevedere una mera attenuazione della pena.

Si tratta d'altro canto di ambito contrassegnato non solo, come ogni settore del diritto penale, dall'incidenza sulla libertà personale dell'individuo — sicché appare «più impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte del legislatore» (sentenza n. 99 del 2019) — ma anche dalla tragicità delle vicende umane oggetto dei processi: vicende in cui l'imputato è anche vittima del proprio reato, in cui intere famiglie sono segnate (forse per sempre) dal dolore, in cui la punizione dell'imputato finirebbe per costituire un ulteriore grave pregiudizio anche per gli altri parenti superstiti. Si ritiene quindi necessario e indifferibile un intervento correttivo sul punto, onde evitare che ulteriori inutili sofferenze vengano cagionate ai soggetti coinvolti (personalmente o in quanto familiari dell'imputato e della vittima) nel presente processo ma anche in tanti altri (la breve disamina già compiuta evidenzia che plurimi sono i processi giunti dinanzi alla Corte di cassazione per simili vicende; numerosi altri si arrestano per i motivi più vari nei gradi di merito).

Non pare azzardato in proposito un paragone con la vicenda oggetto dell'ordinanza n. 207/2018 e poi della sentenza n. 242/2019 della Corte costituzionale: anche in quel caso, sia pure per motivi radicalmente differenti, si trattava di materia che avrebbe richiesto un intervento sistematico del legislatore e di fatti molto peculiari e delicati involgenti valori particolarmente rilevanti. Circostanza questa che induceva la Corte a non adottare la tecnica decisoria, più volte sperimentata, della dichiarazione di inammissibilità della questione accompagnata da un monito al legislatore per l'introduzione della disciplina necessaria (eventualmente poi seguita, in caso di inerzia del legislatore dalla declaratoria di incostituzionalità); viceversa, onde consentire al Parlamento di assumere le necessarie decisioni rimesse alla sua discrezionalità e al tempo stesso evitare che la norma censurata potesse *medio tempore* trovare ulteriore applicazione,



la Corte — facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale — disponeva un congruo rinvio del giudizio in corso, salvo all'esito dello stesso prendere atto della mancata approvazione nelle more di alcuna legge in materia e conseguentemente pronunciarsi sul merito della questione con una declaratoria d'illegittimità costituzionale, posto che «l'esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia».

6.4 La soluzione che s'intende proporre, anche se non obbligata, pare del resto «costituzionalmente adeguata».

L'ordinamento conosce infatti plurime ipotesi di pronunce di non doversi procedere in ragione delle più svariate evenienze: alcune legate a vincoli costituzionali/convenzionali che precludono la prosecuzione del procedimento, altre a ragioni di opportunità ritenute meritevoli dal legislatore (talora per favorire la rieducazione del soggetto, talora per tenere conto delle determinazioni della persona offesa, talora per mere esigenze deflative, ecc.); alcune facenti riferimento ad atti delle autorità, altre a meri accadimenti naturali.

Si possono qui richiamare a titolo esemplificativo — oltre alla generale ipotesi di mancanza di una condizione di procedibilità — la pronuncia di proscioglimento prevista dall'art. 649, comma 2, codice procedura penale per il caso di violazione del principio del *ne bis in idem*, la pronuncia predibattimentale di non doversi procedere prevista dall'art. 469, comma 1-bis, codice procedura penale per l'ipotesi di non punibilità per particolare tenuità del fatto, la sentenza che concede il perdono giudiziale ex art. 169, codice penale, la sentenza di non doversi procedere per l'incapacità processuale irreversibile dell'imputato prevista dall'art. 72-bis, codice procedura penale.

Vi sono poi tutte le ulteriori ipotesi di non doversi procedere per estinzione del reato (che ricadono però nell'ambito applicativo dell'art. 531 codice procedura penale).

6.5 Non risulta possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme, non essendovi nel dato letterale delle disposizioni di legge alcun riferimento che autorizzi una simile interpretazione.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta d'ufficio la questione rilevante e non manifestamente infondata,

solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 529 c.p.p. nella parte in cui, nei procedimenti relativi a reati colposi, non prevede la possibilità per il giudice di emettere sentenza di non doversi procedere alloché l'agente, in relazione alla morte di un prossimo congiunto cagionata con la propria condotta, abbia già patito una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso, per violazione degli articoli 3, 13 e 27 comma 3 della Costituzione.

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

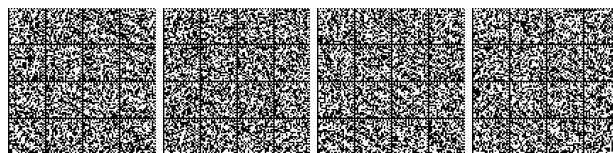
Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

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

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

Firenze, 20 febbraio 2023

Il giudice: ATTINÀ



N. 38

Ordinanza del 7 dicembre 2022 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Genova sul ricorso proposto da Coop Liguria società cooperativa di consumo contro Agenzia delle entrate - Direzione regionale della Liguria

Tributi - Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento (nel caso di specie: periodo di imposta relativo all'anno 2016).

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)").

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

DI I GRADO DI GENOVA

(EX COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI GENOVA)

SEZIONE 2

Riunita in udienza il 13 settembre 2022 alle ore 9,01 con la seguente composizione collegiale:

Pellegrini Domenico, presidente;

Morbelli Luca, relatore;

Castelli Franco, giudice;

in data 13 settembre 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 473/2022 depositato il 7 aprile 2022 proposto da Coop Liguria società cooperativa di consumo - 00103220091, difeso da:

Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P;

Alberto Gallo - GLLLRT69A27D969H;

Federico Anderloni - NDRFRC86L28L483B;

Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M.

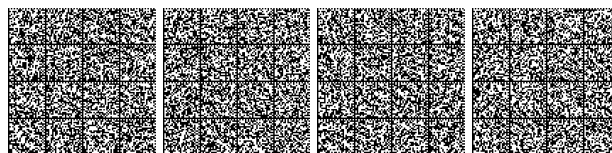
Rappresentato da Ferdinando Pellegrini - PLLFNN64B02C415B ed elettivamente domiciliato presso davidedegirolamo@ordineavvocatiroma.org contro Agenzia delle entrate, Direzione regionale Liguria, elettivamente domiciliato presso dr.liguria.gtppec@pce.agenziaentrate.it, avente ad oggetto l'impugnazione di Silenzio Rifiut Ires-Altro 2016 a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

La società Coop Liguria S.c.c. ha impugnato il silenzio-rifiuto formatosi in ordine alla istanza di rimborso Ires, presentata in data 19 luglio 2021 per il periodo d'imposta 2016, versata a causa della parziale indeducibilità dell'Imu, relativa agli immobili strumentali, dalla base imponibile ai fini Ires.

Per l'annualità 2016, la società Coop Liguria S.c.c., in veste di capogruppo e società consolidante, ha optato per il regime di tassazione consolidata con la Talea società di gestione immobiliare S.p.a., presentando la relativa dichiarazione dei redditi con conseguente liquidazione e versamento dell'Ires di gruppo. Nella medesima annualità, le due società disponevano a titolo di proprietà di diversi immobili strumentali sui quali hanno regolarmente sostenuto l'onere dell'Imu.

Per lo stesso periodo di imposta, in ossequio all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011 le società del gruppo hanno predisposto le proprie dichiarazioni annuali dei redditi ed hanno proceduto alla deduzione dell'Imu per i soli immobili strumentali nella percentuale consentita dalla norma (20% per il 2016).



Per l'annualità in oggetto, il reddito d'impresa delle società partecipanti ha concorso a formare il reddito imponibile del Consolidato nazionale, da cui è scaturita un'Ires di gruppo liquidata e pagata dalla Società Consolidante.

Ebbene, l'Ires pagata da Coop Liguria era, in parte, riconducibile al reddito d'impresa corrispondente all'Imu non portata in deduzione dalla stessa e dalle società consolidate. L'indeducibilità di cui sopra ha comportato un maggior onere a titolo di Ires consolidata per l'esercizio 2016.

Coop Liguria, in data 19 luglio 2021, presentava all'Agenzia delle entrate un'apposita istanza di rimborso, diretta ad ottenere la ripetizione della quota di Ires relativa all'Imu versata e resa non deducibile ai sensi dell'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 23/2011, nella propria veste di società consolidante. In tale sede, la società ricorrente rivendicava, con riferimento all'Imu versata sugli immobili relativi all'impresa, la pacifica natura di costo inerente ed onere fiscale deducibile ex articoli 75 e 99 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/86.

L'organo dell'Agenzia adito, pur avendo ricevuto la già menzionata istanza in data 19 luglio 2021, non ha fatto pervenire risposta.

Di conseguenza, essendo trascorsi più di novanta giorni da tale data, ai sensi dell'art. 21, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992, la ricorrente ha impugnato il silenzio dell'Ufficio, ribadendo la richiesta di deducibilità, a fini Ires, dell'Imu versata in relazione ai beni immobili strumentali alla sua attività. In subordine, la società ricorrente - nella denegata ipotesi che il giudice adito non ritenesse di poter direttamente sancire l'illegittimità del silenzio rifiuto, postulando, invece, l'indeducibilità dell'Imu - sollecitava il medesimo giudice a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 maggio 2011, n. 23.

L'Agenzia delle entrate, Direzione regionale della Liguria, si è regolarmente costituita in giudizio, opponendo le proprie controdeduzioni.

All'udienza pubblica del 13 settembre 2022 il ricorso è passato in decisione.

Il Collegio ritiene la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 maggio 2011, n. 23, come sostituito dall'art. 1, comma 715, legge 27 dicembre 2012, n. 147, secondo cui «L'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20%. La medesima imposta è indeducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive», per contrasto con gli articoli 53 e 3, nonché 23 e 41 della Costituzione - rilevante e non manifestamente infondata.

La questione è rilevante.

A tal riguardo occorre, preliminarmente, precisare come, per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'accertamento della validità dei presupposti di esistenza del giudizio principale è prerogativa del rimettente, spettando alla Corte costituzionale verificare esclusivamente che la valutazione del giudice *a quo* sia avvalorata da una motivazione non implausibile e che i presupposti di esistenza del giudizio non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti nel momento in cui la questione è proposta. (Corte costituzionale n. 262 del 2015, n. 61 del 2012, n. 270 del 2010, n. 34 del 2010 e n. 62 del 1992).

In proposito, non hanno pregio le eccezioni preliminari di Agenzia delle entrate relative alla non provata strumentalità dei beni immobili oggetto d'imposta, nonché alla tardività dell'istanza di rimborso.

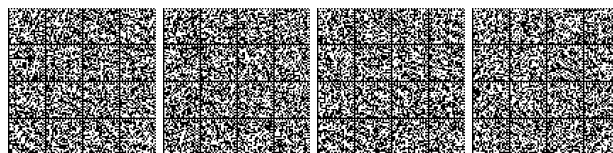
Con riferimento alla prima eccezione, infatti, è sufficiente richiamare la documentazione in atti, tramite la quale è data piena prova della relazione strumentale esistente tra gli immobili a disposizione della società e l'attività concretamente svolta dalla medesima. La ricorrente svolge attività di grande distribuzione commerciale e gli immobili costituiscono le sedi dei punti vendita. Non sussiste pertanto alcun dubbio in ordine alla strumentalità degli immobili *de quibus* rispetto all'attività imprenditoriale svolta dalla ricorrente.

In ordine alla seconda eccezione deve osservarsi che il versamento dell'Ires a titolo di acconto è avvenuto in data 30 novembre 2016 laddove l'istanza di rimborso è stata presentata in data 19 luglio 2021.

In realtà, trattandosi di versamento in acconto la decorrenza del termine per ottenere il rimborso deve essere posticipata al momento del termine di versamento del saldo, non essendo chiaro fino al quel momento l'effettivo importo del tributo. E rispetto a tale momento l'istanza è ritenersi tempestiva.

Ciò posto appare indiscutibile la pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione del giudizio *a quo*. Se d'un canto, infatti, il primo motivo di ricorso risulta essere infondato, il secondo motivo proposto è, invece, correttamente radicato e la decisione sul punto non può prescindere dal vaglio di legittimità della summenzionata norma, atteso che il diritto al rimborso sarebbe riconosciuto ove la questione di legittimità costituzionale fosse accolta, laddove lo stesso sarebbe negato ove la stessa questione fosse respinta. In altri termini la decisione della causa non può prescindere dall'applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011.

La questione è non manifestamente infondata.



La disposizione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, nella formulazione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie contrasta con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

In base a detto principio, il presupposto di imposta, anche se individuato discrezionalmente dal legislatore, deve sempre riferirsi a «indici concretamente rilevatori di ricchezza» (Corte costituzionale n. 16/2002; n. 229/1999 n. 143/1982); il tributo deve dunque colpire un presupposto economico effettivo. In applicazione di tale principio, la tassazione diretta che grava sulle società deve essere commisurata al reddito netto effettivo, calcolato al netto delle spese inerenti alla produzione del reddito stesso. E dunque i costi e gli oneri sostenuti, ove presentino i requisiti di inerenza, certezza e di oggettiva determinabilità, devono necessariamente poter essere dedotti dalle entrate lorde; tale meccanismo applicativo non ammesso in misura nettamente maggioritaria (80%) dalla norma impugnata.

L'ineducibilità totale o parziale, infatti, è ammissibile soltanto con riguardo a costi che presentano elementi di incertezza nell'inerenza o nella determinazione, o ancora qualora sia fondato il pericolo che la deduzione di tali costi rischi di favorire l'elusione o l'evasione fiscale; e così, come rilevato in dottrina, «non può mai essere, quindi, dichiarato ineducibile, neanche parzialmente, il costo di un fattore ordinario, certo ed essenziale per la produzione del reddito [...], pena la sicura violazione (almeno) del principio di capacità contributiva, dovendo sempre sussistere una ragione, ovvero un rapporto, fra novella ricchezza e prelievo impositivo».

Per le società, la spesa per il pagamento dell'Imu deve essere considerata un costo inerente alla produzione del reddito.

Tale esborso, infatti, deriva dal possesso degli immobili strumentali della società; inoltre esso è un costo certo, la cui misura è determinata d'imperio dalla legge, senza alcuno spazio discrezionale lasciato all'imprenditore.

L'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011 - nel testo applicabile al presente giudizio - nega in misura maggioritaria la deducibilità dell'Imu dalle imposte sui redditi; in questo modo, la base imponibile Ires non è depurata da una spesa sostenuta per produrre il reddito stesso. La base imponibile Ires viene così a comporsi di una ricchezza soltanto virtuale, che corrisponde alla mancata totale deduzione di un costo certo e inerente, qual'è quello dell'imposta municipale unica.

Per effetto della norma impugnata, pertanto, l'Ires non colpisce più il reddito netto prodotto dall'impresa, ma colpisce una grandezza diversa, cioè il reddito al lordo delle imposte ineducibili: tale reddito almeno in parte non rappresenta e tantomeno non esprime una forza economica concreta. E dunque la tassazione ai fini delle imposte dirette va a gravare su un reddito d'impresa in parte fittizio, in contrasto con il principio di capacità contributiva.

La disposizione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, nella formulazione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie contrasta con il divieto di doppia imposizione di cui all'art. 53 della Costituzione.

A causa dell'applicazione di tale disposizione, la società è costretta a pagare, di fatto, due volte un'imposta sulla base del medesimo presupposto: la proprietà del bene immobile, infatti, da un lato determina l'obbligo di versare l'Imu, dall'altro determina l'impossibilità di dedurre tale costo, che dunque concorre a formare la base imponibile sulla quale è liquidata l'imposta sui redditi.

Si tratta dunque di una violazione del principio del divieto di doppia imposizione, principio costantemente affermato dalle disposizioni legislative - da ultimo ribadito dalla legge n. 42/2009 all'art. 2, primo comma, lettera o) - ma soprattutto estrinsecazione del più alto principio costituzionale di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

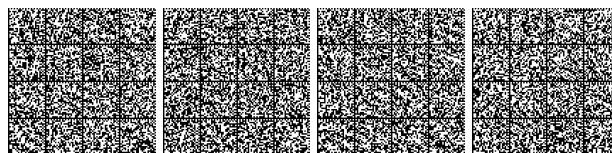
Tra l'altro, la doppia o plurima/imposizione tributaria si pone in contrasto con l'art. 53 della Costituzione anche perchè essa può condurre all'esaurimento della capacità contributiva, o comunque può costituire un carico eccessivo che supera il limite massimo tollerabile per il prelievo tributario. E dunque, nel caso di specie, la mancata deducibilità dell'Imu conduce di fatto a un fenomeno di doppia imposizione che non è consentito dalle norme costituzionali.

La disposizione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, nella formulazione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie contrasta con il principio di ragionevolezza ex articoli 3 e 53 della Costituzione.

L'Ires, in base all'art. 75, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, «si applica sul reddito complessivo netto».

L'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011 non si concilia però con tale previsione.

Non può, invero, essere considerato netto un reddito da cui non si possono dedurre, se non in misura marginale, i costi sostenuti per il pagamento dell'Imu. E, dunque, tale irragionevole scelta del legislatore non solo viola il principio di capacità contributiva, ma si pone altresì in contrasto con il più generale principio di ragionevolezza, poichè la disciplina normativa che riguarda l'imponibile (per cui non è consentita la deducibilità dell'Imu) non è coerente con la struttura stessa del presupposto dell'imposta (che è, come ricordato, il «reddito complessivo netto»).



In materia tributaria, il legislatore gode di una discrezionalità ampia nel fissare il presupposto d'imposta; tuttavia, nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile tale discrezionalità si restringe in modo considerevole, perchè è tenuto a configurare una base imponibile che sia ragionevole e coerente rispetto al presupposto prescelto.

Si tratta del resto di una declinazione del principio generale di ragionevolezza di cui all'art. 3, comma primo, della Costituzione, in base al quale quando il legislatore individua una finalità da perseguire, questa deve essere poi sviluppata in modo coerente dallo stesso (Corte costituzionale n. 89/1996).

La disciplina in base a cui si configura la base imponibile dell'Ires dovrebbe essere tale da colpire il «reddito complessivo netto».

Invece l'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011 limita a una percentuale fissa la deducibilità di un costo qual è il pagamento dell'Imu; disposizioni di questo tipo derogano rispetto al presupposto d'imposta individuato dalla legge e, in assenza di una valida giustificazione, determinano la violazione della ragionevolezza della disciplina del tributo imposta dagli articoli 3 e 53 della Costituzione.

La disposizione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, nella formulazione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie contrasta con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e con la libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41 della Costituzione.

La disposizione censurata si pone, inoltre, in contrasto con il principio di eguaglianza formale sotto un diverso profilo.

La mancata deducibilità, infatti, ha un impatto sul piano della cd. equità orizzontale (i soggetti che hanno la stessa capacità contributiva devono essere tassati in modo eguale) perchè irragionevolmente sottopone a maggiore tassazione la società che si serve di immobili strumentali di proprietà rispetto a quella che invece utilizza immobili strumentali che non sono di sua proprietà: quest'ultima può infatti dedurre tutti i costi e gli oneri relativi agli immobili, mentre la società che utilizza immobili di proprietà non può, in grande parte dedurre l'onere tributario che grava sugli stessi.

A tal proposito si specifica che non è la natura di onere tributario a giustificare tale differenza in relazione al regime della deducibilità.

Infatti, la Tasi è deducibile dal conduttore e dal proprietario; e si tratta di un'imposta che ha un presupposto pressochè identico a quello dell'Imu (il possesso o la detenzione di immobili), con cui pure condivide le regole di determina della base imponibile.

L'indeducibilità, per una misura relevantissima pari all'80% conduce a un'ingiustificata disparità di trattamento tra società che, a parità di reddito netto, sono state assoggettate per l'anno di riferimento ad un diverso carico fiscale soltanto per la diversa incidenza del tributo indeducibile: la misura dell'Ires è dipesa, tra l'altro, dal presupposto di un diverso tributo e soltanto per quelle società che erano proprietarie di immobili strumentali; così, *coeteris paribus*, risultava maggiormente colpita la società che ha dovuto corrispondere l'Imu e non invece altri tipi di spese. E tale disparità di trattamento non appare giustificata da differenze qualitative apprezzabili del costo in esame rispetto alla generalità dei costi deducibili, così ponendosi in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

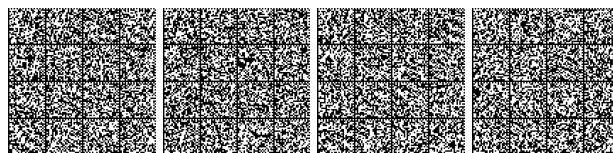
Tale irragionevole disparità di trattamento penalizza, inoltre, le società che hanno scelto - anche in tempi risalenti - di investire parte del proprio capitale o dei propri utili nell'acquisto di immobili strumentali, così rendendo migliori da un punto di vista fiscale altre scelte di investimento degli utili e senza che vi sia un motivo ragionevole.

Non c'è infatti ragione per gravare le società che hanno investito negli immobili strumentali di un carico fiscale maggiore rispetto a quelle che hanno, invece, deciso di non dare agli utili la medesima destinazione (e possono beneficiare, inoltre, della deducibilità delle spese sostenute per l'eventuale locazione di immobili funzionali).

La disposizione censurata, pertanto, discriminando le società in ragione di scelte di investimento senza che vi sia un valido motivo, si pone in contrasto anche con la libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41 della Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 2, comma terzo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 come sostituito dall'art. 1, comma 715, legge 27 dicembre 2013, n. 147, «L'imposta municipale propria relativa agli immobili



strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20%. La medesima imposta è indeducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive» per contrasto, nei termini indicati in motivazione, con gli articoli 3, 53 e 41 della Costituzione.

Dispone:

la sospensione del procedimento;

la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

la notificazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri;

la comunicazione della stessa al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

la notificazione alle parti, dispone la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del 13 settembre 2022.

Il presidente: PELLEGRINI

L'estensore: MORBELLI

23C00061

N. 39

Ordinanza del 7 febbraio 2023 del Tribunale di Siena nel procedimento civile promosso da M. F. ed altri contro Siena Casa Spa

Edilizia residenziale pubblica - Locazione - Norme della Regione Toscana - Ritardato pagamento del canone e delle spese accessorie dopo trenta giorni dalla scadenza del termine prescritto per il pagamento - Prevista applicazione di una penale in misura pari all'1,5 per cento dell'importo complessivo, relativo al canone di locazione e alle spese accessorie, dovuto per ogni mese di ritardo nel pagamento, senza necessità di preventiva messa in mora - Applicazione dell'interesse annuo nella misura legale al ritardato pagamento del canone di locazione e delle spese accessorie - Risoluzione del contratto e decadenza dall'assegnazione in caso di morosità superiore a sei mesi nel pagamento del medesimo canone e delle quote accessorie - Previsione che i componenti del nucleo familiare sono obbligati in solido con l'assegnatario, ai fini di quanto dovuto per la conduzione dell'alloggio assegnato.

- Legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 2 ("Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)"), art. 30, commi 1 e 2.

TRIBUNALE ORDINARIO DI SIENA

SEZIONE UNICA

Il credito vantato dall'opposta è fondato sulla legge regionale Toscana n. 2 del 2 gennaio 2019 che in forza dell'art. 30 (commi 1-2) stabilisce:

Art. 30 (*Morosità di pagamento del canone di locazione*). — 1. Il ritardato pagamento del canone di locazione e delle spese accessorie dopo trenta giorni dalla scadenza del termine prescritto per il pagamento comporta l'applicazione di una penale in misura pari all'1,5 per cento dell'importo complessivo, relativo al canone di locazione e alle spese accessorie, dovuto per ogni mese di ritardo del pagamento, senza necessità di preventiva messa in mora. Sul ritardato pagamento del canone di locazione e delle spese accessorie si applica altresì l'interesse annuo nella misura legale. (6)

2. La morosità superiore a sei mesi nel pagamento del canone di locazione e delle quote accessorie è causa di risoluzione del contratto e di decadenza dall'assegnazione. I componenti del nucleo familiare sono obbligati in solido con l'assegnatario ai fini di quanto dovuto per la conduzione dell'alloggio assegnato.



Sia la previsione di una penale (di cui al comma 1), sia la responsabilità solidale dei componenti del nucleo familiare (di cui al comma 2), appaiono in contrasto con norme costituzionali.

Ai sensi dell'art. 117:

comma 3 - Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;

comma 4 - Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

L'applicazione di detta norma regionale porrebbe l'opposta in posizione differente e privilegiata rispetto a tutti i locatori (privati cittadini e società commerciali proprietari di immobili concessi in locazione) attribuendo alla società Siena Casa S.p.a. il diritto di poter richiedere ai conduttori la penale del 15% sul canone in caso di ritardato pagamento (comma 1) e di poter richiedere in solido il pagamento del canone di locazione anche ai componenti del nucleo familiare del conduttore (comma 2).

Invero, risulterebbe violato l'art. 3 della Costituzione, realizzandosi una disparità di trattamento per i conduttori degli immobili concessi in locazione da Siena Casa:

- in particolare l'art. 1587 del codice civile prevede il dovere del conduttore di pagare il canone di locazione, ma non prevede la solidarietà del nucleo familiare del medesimo;

- la legge n. 108/1996 è norma penale di competenza esclusiva dello Stato e la previsione di cui al comma 1, dell'art. 30, legge regionale Toscana n. 2/2019 comporterebbe inevitabilmente il superamento del tasso soglia usurario.

Dalla violazione dell'art. 3 della Costituzione, deriverebbe altresì la violazione:

- dell'art. 41 della Costituzione (libertà di iniziativa economica) infatti, l'art. 30 (commi 2-3) legge regionale Toscana attribuendo a Siena Casa S.p.a. un potere superiore, illegittimo, e privilegiato rispetto a tutti gli altri locatori (privato o società) limita l'iniziativa economica privata;

- dell'art. 42 (tutela della proprietà privata) infatti, l'art. 30 legge regionale Toscana del 2 gennaio 2019, n. 2 viola tale norma, in quanto attribuisce a Siena Casa S.p.a. un potere superiore, illegittimo, e privilegiato rispetto a tutti gli altri locatori (privato o società) per cui limita la proprietà privata (dei locatori) ponendo una disparità di trattamento tra i locatori privati (persone fisiche o società commerciali) e Siena Casa S.p.a.

- dell'art. 47 (tutela del risparmio), infatti, l'art. 30 legge regionale Toscana del 2 gennaio 2019, n. 2 viola tale norma, in quanto attribuisce a Siena Casa S.p.a. un potere di risparmio e di accumulo di incassi da canoni di locazione, superiore, illegittimo, e privilegiato rispetto a tutti gli altri locatori (privato o società);

- dell'art. 117, commi 3-4 (delega legislativa alle regioni) infatti, l'art. 30 legge regionale Toscana viola tale norma in quanto la potestà legislativa della regione verrebbe ad incidere su principi fondamentali del nostro ordinamento.

P. Q. M.

Pertanto, stante la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale;

Il giudice:

Sospende il presente giudizio;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la valutazione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1-2, legge regionale Toscana del 2 gennaio 2019, n. 2 con riferimento agli articoli 3, 41, 42, 47 e 117 della Costituzione;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al pubblico ministero sede, al Presidente della Giunta regionale Toscana, al Presidente del Consiglio regionale Toscana.

Il giudice: VERZILLO

23C00062

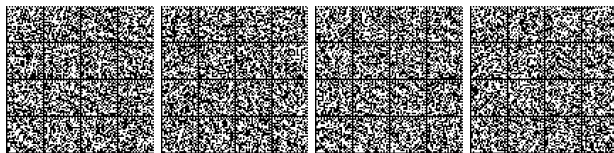
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

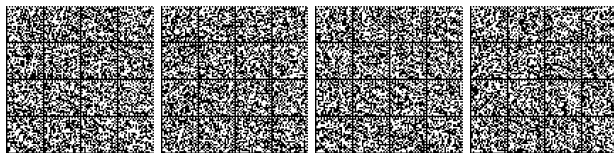
(WI-GU-2023-GUR-014) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



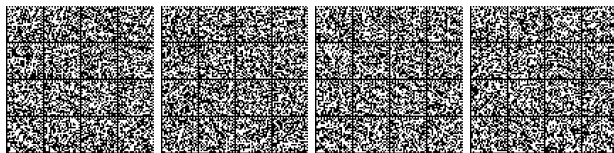
pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



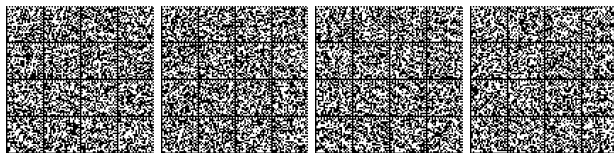
pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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.

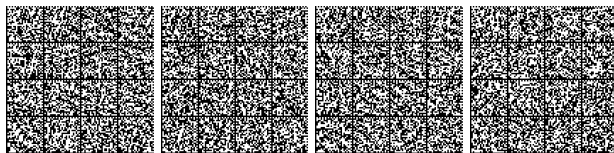
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

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.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

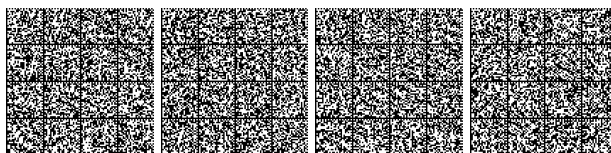
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

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

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





€ 7,00

