

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 19

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

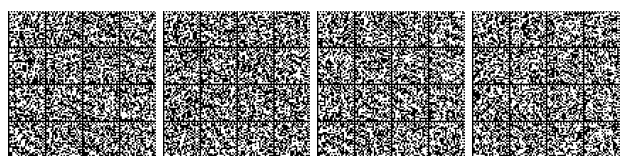
Roma - Mercoledì, 10 maggio 2023

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. 84. Sentenza 8 marzo - 4 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Estensione della disciplina statale per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili (LSU) e lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità (LPU) - Applicazione ai lavoratori il cui impiego avviene anche in base a convenzioni e protocolli, e non in virtù di un contratto di lavoro stipulato con l'ente utilizzatore - Autorizzazione della spesa e disciplina dei relativi oneri - Violazione del principio di copertura delle spese e di equilibrio del bilancio - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Rimodulazione dell'autorizzazione finanziaria, già oggetto di impugnativa, in materia di stabilizzazione di personale utilizzato in attività socialmente utili - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di equilibrio del bilancio - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Nuova rimodulazione dell'autorizzazione finanziaria di cui all'art. 36 della legge reg. n. 9 del 2021, già oggetto di impugnativa, in materia di stabilizzazione di personale utilizzato in attività socialmente utili - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dei principi di copertura finanziaria della spesa e di equilibrio del bilancio - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Proroga al 31 dicembre 2023 dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale precario e relativa copertura finanziaria - Violazione dei principi di copertura finanziaria della spesa e di equilibrio del bilancio - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Novella della disciplina, già oggetto di impugnativa, in materia di condizioni per la riammissione di lavoratori in apposito elenco regionale - Violazione dei principi di copertura finanziaria della spesa e di equilibrio del bilancio - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9, art. 36; legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29, art. 4, comma 1; legge della Regione Siciliana 27 dicembre 2021, n. 35, artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4; legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, art. 13, comma 22.

– Costituzione, artt. 3, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo, 119, primo comma; statuto della Regione Siciliana, art. 14, comma 1, lettera q), e 17.

Pag. 1

N. 85. Sentenza 21 marzo - 4 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Limiti e rapporti relativi agli standard urbanistici - Possibilità, prevista dal t.u. edilizia, che regioni e province autonome dettino disposizioni derogatorie nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici - Denunciata violazione dei principi fondamentali della materia del governo del territorio, del principio di uguaglianza nonché della competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità delle questioni.**



**Edilizia e urbanistica - Limiti e rapporti relativi agli standard urbanistici - Norme della Regione Lombardia - Possibilità che i comuni, adeguando i piani regolatori generali ai piani di governo del territorio, possano derogare alla normativa statale di riferimento - Denunciata violazione dei principi fondamentali dettati nella materia del governo del territorio nonché della competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 2-*bis*, comma 1, come introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98; legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 103, comma 1-*bis*, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera xxx), della legge della Regione Lombardia 14 marzo 2008, n. 4, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera k), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18.

- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo. . . . . Pag. 14

N. 86. Ordinanza 23 marzo - 4 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati tributari - Omesso versamento delle ritenute - Ampliamento della fattispecie incriminatrice, mediante l'inclusione dell'omesso versamento delle ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale del sostituto d'imposta - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega, della riserva di legge in materia penale nonché irragionevolezza - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158, art. 7, nella parte in cui modifica l'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.

- Costituzione, artt. 3, 25, 76 e 77, primo comma. . . . . Pag. 24

N. 87. Ordinanza 6 aprile - 4 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale progressiva, per la durata di cinque anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità del trattamento previdenziale, dell'affidamento nonché del canone della buona amministrazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni, anziché di tre anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità del trattamento previdenziale, dell'affidamento nonché del canone della buona amministrazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi da 261 a 266.

- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 97. . . . . Pag. 26

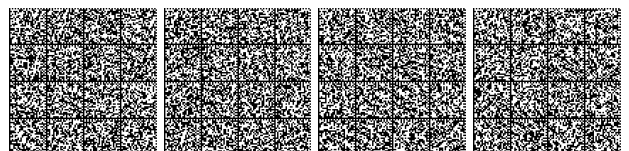
N. 88. Sentenza 9 marzo - 8 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Testo unico dell'immigrazione - Reati ostativi al rinnovo del permesso di soggiorno - Condanna, anche non definitiva, per il reato di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope di lieve entità nonché condanna definitiva per il reato di commercio di prodotti con segni falsi - Necessità di una verifica in concreto della pericolosità sociale del richiedente da parte dell'autorità competente - Omessa previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, anche in relazione a fonti convenzionali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 4, comma 3, e 5, comma 5; codice penale, art. 474, secondo comma,

- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. . . . . Pag. 29



## N. 89. Sentenza 22 marzo - 8 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - 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 - Previsione che, per gli esercizi successivi, l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge regionale di bilancio - Denunciata violazione dei principi di copertura finanziaria e di equilibrio del bilancio - Sopravvenuta abrogazione della disciplina censurata - Restituzione degli atti al rimettente.**

- Legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24, art. 4, comma 2, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma. . . . .

Pag. 40

## N. 90. Sentenza 20 febbraio - 9 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi di attività di edilizia libera - Eliminazione di barriere architettoniche, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi di attività di edilizia libera - Realizzazione senza titolo abilitativo di strade poderali - Risana-mento e la sistemazione dei suoli agricoli anche se occorrono strutture murarie - Realizzazione di cisterne e delle opere connesse interrato, ivi compresi i vasconi in terra battuta per usi irrigui - Realizzazione di opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza massima di 1,50 metri - Realizza-zione di opere interrato per lo smaltimento reflui provenienti da immobili destinati a civile abitazione compresa l'installazione di fosse tipo Imhoff o a tenuta, sistemi di fitodepurazione, per immobili privi di fognatura dinamica comunale Realizzazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e appoggiate su battuti cementizi non strutturali - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Realizzazione di strade interpo-derali - Realizzazione di opere murarie di recinzione con altezza massima di m. 2,00 - Realizzazione di opere interrato di smaltimento reflui provenienti da singoli immobili destinati a strutture ed attività turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commer-ciale e rurale - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi di attività di edilizia libera - Realizzazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra, realizzate con materiali amovibili, di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e comunque di volumetria non superiore a 90 mc - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subor-dinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Ricostruzione e nuova costruzione di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70 - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi di edilizia libera o subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Prevalenza delle varie previsioni sugli strumenti urbanistici e sui regolamenti edilizi vigenti - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fon-damentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**



- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati al permesso di costruire - Possibile recupero di sottotetti e locali interrati che hanno ottenuto il titolo in sanatoria, in deroga alle norme vigenti - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati al permesso di costruire - Possibile recupero di sottotetti e locali interrati che hanno ottenuto il titolo in sanatoria, fatte salve le deroghe precedentemente previste - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Demolizioni e ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Estensione del regime transitorio previsto dal cod. beni culturali - Effetti - Compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo e regolarizzazione di autorizzazioni edilizie in assenza di autorizzazione paesaggistica - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente (c.d. Piano casa siciliano) - Possibilità, a seguito di novella legislativa, di eseguire gli interventi anche su immobili che abbiano usufruito di condono edilizio - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente (c.d. Piano casa siciliano) - Abrogazione del termine perentorio per la presentazione delle istanze - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone vincolate e regolarizzazione in assenza di autorizzazione paesaggistica - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente (c.d. Piano casa siciliano) - Proroga al 30 giugno 2023 del termine perentorio per la presentazione delle istanze - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Individuazione degli interventi - Realizzazione di sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili, fatte salve le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio - Realizzazione di strade interpoderali - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonché irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Inammissibilità delle questioni.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Perizia giurata per le procedure di condono edilizio - Efficacia - Equivalenza di titolo abilitativo laddove decorrano 90 giorni dalla data di suo deposito senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalla competenza statutaria e violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e di beni culturali e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e in materia di ordinamento penale - Inammissibilità delle questioni.**





**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi realizzabili sulla base del piano casa - Abrogazione della possibilità di eseguire gli interventi anche su immobili che abbiano usufruito di condono edilizio - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalla competenza statutaria e violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e di beni culturali e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e in materia di ordinamento penale - Inammissibilità delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente (c.d. Piano casa siciliano) - Abrogazione della possibilità, entro un termine perentorio, dei comuni di escludere dal piano casa immobili o zone del proprio territorio o di imporre limitazioni e modalità applicative - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalla competenza statutaria e violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e di beni culturali e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e in materia di ordinamento penale - Inammissibilità delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Ripristino di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70 - Lamentata eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonché irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Non fondatezza delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati al permesso di costruire - Possibile recupero di sottotetti e locali interrati che hanno ottenuto il titolo in sanatoria, purché esistenti all'entrata in vigore della novella - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonché irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e di quelli convenzionali a tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - interventi subordinati al permesso di costruire - Possibile recupero di sottotetti e locali interrati che hanno ottenuto il titolo in sanatoria - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e di quelli convenzionali a tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi di attività di edilizia libera - Installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili ad esclusione della zona ZTO A - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Non fondatezza della questione, nei termini di cui in motivazione.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Realizzazione di sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili, in relazione alle linee guida impartite dal competente Assessore regionale Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonché irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Non fondatezza delle questioni, nei termini di cui in motivazione.**



**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni transitorie finalizzate al contrasto dell'emergenza da COVID-19 - Disapplicazione, per un biennio decorrente dalla data di entrata in vigore della legge reg. n. 23 del 2021, del limite di 50 metri quadrati per la chiusura di spazi interni che costituiscano pertinenze di unità immobiliari in cui sono legittimamente insediate attività di ristorazione - Previsione id un termine per la rimozione delle opere, decorso il biennio - omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23, artt. 4, nella parte in cui sostituisce i commi 1, 2 e 7 dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 6, nella parte in cui sostituisce il comma 1, lettera *d*), numeri 1), 4), 5) e 6), dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 10, nella parte in cui sostituisce l'art. 10, comma 10, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 20, comma 1, lettera *b*), nella parte in cui sostituisce il comma 3 dell'art. 25 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 22, che modifica il comma 3 dell'art. 28 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 37, comma 1, lettere *a*) e *d*), che rispettivamente sostituiscono il comma 4 dell'art. 2 e la lettera *f*) del comma 2 dell'art. 11 della legge della Regione Siciliana 23 marzo 2010, n. 6; 37, comma 1, lettera *c*), numeri 1) e 2), che rispettivamente modificano il comma 2 e abrogano il comma 4 dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 38; legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2, artt. 1, commi 1, lettere *d*), *e*), *g*) e *h*), rispettivamente modificative delle lettere *m*), *p*), *aa*) e *af*) del comma 1 dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16, e 2, lettere *c*) ed *e*), che rispettivamente modificano le lettere *i*) e *p*) del comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), che rispettivamente modificano la lettera *d*), numeri 1), 4) e 5) del comma 1 dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 8, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*), che rispettivamente sostituiscono i commi 4 e 2 dell'art. 2 e la lettera *f*) del comma 2 dell'art. 11 della legge della Regione Siciliana 23 marzo 2010, n. 6.
- Costituzione, artt. 3, 5, 9, 97, 114, 117, commi primo, secondo, lettere *l*), *m*), *p*) e *s*), e sesto, e 118; statuto della Regione Siciliana, art. 14; Convenzione europea del paesaggio. . . . . Pag. 47

N. 91. Sentenza 6 aprile - 9 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Annullamento in Cassazione dell'ordinanza sulla richiesta di riesame di misura cautelare - Incompatibilità del giudice che ha concorso a pronunciare l'ordinanza a partecipare al giudizio di rinvio - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza nonché di terzietà e imparzialità del giudice - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3 e 111, secondo comma. . . . . Pag. 82

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 16. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 aprile 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2023 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali - Rideterminazione dei fondi contrattuali delle aree del comparto e della dirigenza da parte delle aziende del Servizio sanitario regionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2023 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali - Autorizzazione di spesa per l'attivazione di corsi di formazione per operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito, con ripartizione delle somme a favore delle Università degli studi di Cagliari e Sassari - Autorizzazione di una ulteriore spesa in favore dell'Università degli studi di Sassari per le finalità di cui all'art. 8, comma 32, della legge regionale n. 48 del 2018 - Autorizzazione di spesa in favore dell'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di medicina veterinaria, per la realizzazione del Progetto di sviluppo integrato per l'accreditamento della formazione dei medici veterinari della Sardegna.**





**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2023 - Disposizioni in materia di personale - Incremento delle risorse stanziare da destinare alla contrattazione collettiva al fine di consentire il tendenziale adeguamento dell'indennità di amministrazione e dell'indennità forestale ai valori stabiliti a livello nazionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2023 - Disposizioni in materia di ambiente, protezione civile e di urbanistica - Autorizzazione di una ulteriore spesa per le finalità di cui alla legge regionale n. 21 del 1999.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), artt. 5, commi 14, 19, 20 e 21; 7, comma 11; 16, comma 7.....

Pag. 95

N. 58. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 26 gennaio 2023

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Assimilazione, ai fini della disciplina dell'inconferibilità, degli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), della legge n. 190 del 2012.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d).

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità di incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che nell'anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Limitazione dell'ipotesi di inconferibilità ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 abitanti - Omessa previsione.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 7, comma 2. ....

Pag. 100

N. 59. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 27 gennaio 2023

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Assimilazione, ai fini della disciplina dell'inconferibilità, degli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), della legge n. 190 del 2012.**



- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 1, comma 2, lettera *f*), e 7, comma 2, lettera *d*).

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità di incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che nell'anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Limitazione dell'ipotesi di inconferibilità ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 abitanti - Omessa previsione.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 7, comma 2. ....

N. 60. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 27 gennaio 2023

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Assimilazione, ai fini della disciplina dell'inconferibilità, degli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *c*), della legge n. 190 del 2012.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 1, comma 2, lettera *f*), e 7, comma 2, lettera *d*).

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità di incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che nell'anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Limitazione dell'ipotesi di inconferibilità ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 abitanti - Omessa previsione.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 7, comma 2. ....



N. 61. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 27 gennaio 2023

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Assimilazione, ai fini della disciplina dell'inconferibilità, degli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), della legge n. 190 del 2012.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d).

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità di incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che nell'anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Limitazione dell'ipotesi di inconferibilità ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 abitanti - Omessa previsione.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 7, comma 2. ....





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 84

*Sentenza 8 marzo - 4 maggio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Estensione della disciplina statale per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili (LSU) e lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità (LPU) - Applicazione ai lavoratori il cui impiego avviene anche in base a convenzioni e protocolli, e non in virtù di un contratto di lavoro stipulato con l'ente utilizzatore - Autorizzazione della spesa e disciplina dei relativi oneri - Violazione del principio di copertura delle spese e di equilibrio del bilancio - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Rimodulazione dell'autorizzazione finanziaria, già oggetto di impugnativa, in materia di stabilizzazione di personale utilizzato in attività socialmente utili - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di equilibrio del bilancio - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Nuova rimodulazione dell'autorizzazione finanziaria di cui all'art. 36 della legge reg. n. 9 del 2021, già oggetto di impugnativa, in materia di stabilizzazione di personale utilizzato in attività socialmente utili - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dei principi di copertura finanziaria della spesa e di equilibrio del bilancio - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Proroga al 31 dicembre 2023 dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale precario e relativa copertura finanziaria - Violazione dei principi di copertura finanziaria della spesa e di equilibrio del bilancio - Illegittimità costituzionale.**

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Novella della disciplina, già oggetto di impugnativa, in materia di condizioni per la riammissione di lavoratori in apposito elenco regionale - Violazione dei principi di copertura finanziaria della spesa e di equilibrio del bilancio - Illegittimità costituzionale.**

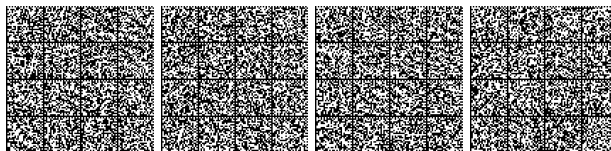
- Legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9, art. 36; legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29, art. 4, comma 1; legge della Regione Siciliana 27 dicembre 2021, n. 35, artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4; legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, art. 13, comma 22.
- Costituzione, artt. 3, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e*) ed *l*), e terzo, 119, primo comma; statuto della Regione Siciliana, art. 14, comma 1, lettera *q*), 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

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie), degli artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 2021, n. 35 (Variazione al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023), e dell'art. 13, comma 22, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 21 giugno 2021, il 31 gennaio, il 28 febbraio e il 26 luglio 2022, depositati in cancelleria il 30 giugno 2021, il 1° febbraio, il 3 marzo e il 26 luglio 2022, iscritti, rispettivamente al n. 33 del registro ricorsi 2021, e ai numeri 8, 19 e 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2021 e numeri 9, 13 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gianluigi Maurizio Amico per la Regione Siciliana relativamente ai ricorsi iscritti ai numeri 33 del 2021, 8 e 19 del 2022;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2023.

### *Ritenuto in fatto*

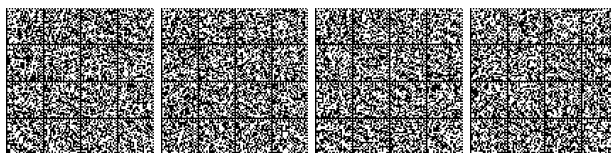
1.- Con ricorso iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

L'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, rubricato «Norme in materia di stabilizzazione e fuoriuscita personale ASU», al comma 1, stabilisce che il regime delle assunzioni a tempo indeterminato previsto dall'art. 1, commi da 292 a 296, 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) si applica ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale).

1.1.- Il ricorrente promuove questioni di legittimità costituzionale della disposizione in quanto, nel prevedere che il regime delle assunzioni a tempo indeterminato stabilito dall'art. 1, commi da 292 a 296, della legge n. 178 del 2020 sia applicato ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile».

Difatti, mentre la normativa statale richiamata (commi 292 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020) si riferirebbe esclusivamente ai lavoratori socialmente utili (LSU) e ai lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità (LPU) già titolari di un rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica, la norma regionale si rivolgerebbe a una platea di soggetti più ampia (tutti quelli inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014) il cui impiego da parte della Regione e dei comuni avverrebbe in base a convenzioni e protocolli e non in virtù di un contratto di lavoro con l'ente. Ciò comporterebbe una differenza dei soggetti destinatari delle misure di stabilizzazione previste dalla norma regionale rispetto a quelli individuati dalla legge statale.

Osserva altresì il ricorrente che la disposizione impugnata esulerebbe dalla materia «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione», riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana dall'art. 14, comma 1, lettera q), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dato che l'assunzione a tempo indeterminato dei soggetti in questione avverrebbe presso enti diversi dalla Regione, i comuni, la cui organizzazione sarebbe regolata dalla legislazione statale.



1.2.- L'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 violerebbe poi l'art. 81, terzo comma, Cost. La disposizione in esame, al comma 2, dispone che i lavoratori siano stabilizzati dagli enti utilizzatori secondo i parametri contrattuali minimi previsti dalla legge e dal contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento e, al comma 6, stabilisce che «[p]er le assunzioni di cui al presente articolo, a decorrere dalla data di assunzione, è riconosciuto su base annua un contributo per ciascun soggetto stabilizzato, parametrato all'importo dell'assegno di utilizzazione in ASU corrisposto alla data di assunzione, maggiorato per tenere conto del maggior costo sostenuto per l'assunzione a tempo indeterminato con contratto a tempo parziale, entro il limite dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma 7».

Le spese inerenti a tali stabilizzazioni sarebbero dunque finanziate da risorse regionali, in relazione alle quali, tuttavia, verrebbero predeterminati limiti finanziari inidonei a garantirne l'integrale copertura.

L'introduzione del limite predetto impedirebbe la copertura di tutti gli oneri inerenti alla stabilizzazione dei lavoratori e determinerebbe una spesa a carico dei bilanci degli enti locali - presso i quali si manifesterebbe il consolidamento strutturale e permanente delle corrispondenti spese di personale - priva di copertura, e quindi in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

1.3.- Inoltre, il comma 7 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), con riguardo alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione all'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica».

La disposizione impugnata autorizza, per l'assunzione dei lavoratori socialmente utili e dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità, «la spesa di 10.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2021 e la spesa annua di euro 54.159.248,56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023 (Missione 20, Programma 3), comprensiva delle somme occorrenti per l'eventuale prosecuzione delle attività socialmente utili dei medesimi soggetti di cui al comma 1, disposta nel rispetto della normativa vigente, nonché di quelle occorrenti per le finalità di cui al comma 10, da iscrivere in un apposito Fondo del dipartimento del bilancio e tesoro. Agli oneri di cui al presente comma per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023 si provvede mediante riduzione dei trasferimenti di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modificazioni (Missione 18, Programma 1, capitolo 191301). A decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni».

Tale disposizione, pur richiamando l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, tuttavia se ne discosterebbe. Quest'ultimo dispone infatti che «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

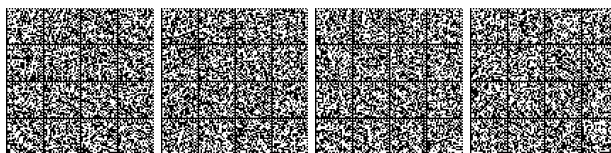
Nel caso di specie si tratterebbe di spese a carattere continuativo (spese di personale) il cui onere annuale dovrebbe essere quindi quantificato per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione dalla legge regionale, la quale dovrebbe altresì determinare, trattandosi di spese obbligatorie, anche l'onere a regime.

La normativa regionale impugnata, al contrario, non prevederebbe idonea copertura per tali spese e non quantificherebbe l'onere a regime per gli anni successivi al triennio considerato nel bilancio di previsione. Per tale motivo, essa sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.

1.4.- Infine, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto anche con il principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento dei destinatari della disposizione impugnata sia nei confronti delle altre categorie di personale precario, sia nei confronti dei destinatari di altre analoghe forme di sostegno al reddito, nei cui riguardi la procedura prevista dalla normativa regionale non troverebbe applicazione.

2.- La Regione si è costituita in giudizio ritenendo non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

2.1.- In riferimento alla dedotta lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia «ordinamento civile», con riguardo all'asserita estensione del regime delle assunzioni a tempo indeterminato previsto dall'art. 1, commi da 292 a 296, della legge n. 178 del 2020, la Regione Siciliana afferma che la disposizione impugnata non amplierebbe la categoria dei destinatari delle procedure e delle deroghe di cui alla legge n. 178 del 2020. Entrambe le normative, statale e regionale, sarebbero finalizzate alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144), e all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 26 della legge 24 giugno 1997, n. 196, in materia di interventi a favore



di giovani inoccupati nel Mezzogiorno), nonché dei lavoratori già rientranti nel regime dell'abrogato art. 7 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 (Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196), e dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità. Destinatario della norma statale sarebbe anche il personale impegnato nelle attività socialmente utili (ASU) o di pubblica utilità non assunto con contratto, come si evincerebbe dal comma 292, lettera *a*), dell'art. 1 della citata legge n. 178 del 2020, che, nello stabilire condizioni e modalità per l'assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori, prevede, tra l'altro, in alternativa al possesso dei requisiti di anzianità, lo «svolgimento delle attività socialmente utili o di pubblica utilità per il medesimo periodo di tempo».

La norma regionale non opererebbe, quindi, alcuna estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della legge statale, in quanto i soggetti da stabilizzare sarebbero i lavoratori impegnati nello svolgimento delle attività socialmente utili o di pubblica utilità inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 4, comma 8, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125. Tale elenco comprenderebbe, infatti, i «lavoratori di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81, e di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280, come recepito dall'articolo 4 della legge regionale 26 novembre 2000, n. 24, che alla data del 31 dicembre 2013 siano titolari di contratto a tempo determinato o utilizzati in attività socialmente utili, secondo le disposizioni recate dall'articolo 4, comma 9-*bis* e successive modifiche e integrazioni, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125».

Quanto previsto dalla norma regionale con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione della normativa statale in essa richiamata sarebbe, quindi, conforme alla previsione di cui al primo periodo del comma 292 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, senza alcuna discrasia nel novero dei soggetti destinatari delle misure di stabilizzazione previste dalla legge regionale rispetto a quelli individuati dalla legge statale.

La stabilizzazione di rapporti precari non sarebbe, pertanto, in contrasto con i profili relativi all'ordinamento civile stabiliti dalla normativa statale di riferimento, per cui la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. sarebbe non fondata.

2.2.- Parimenti non fondata sarebbe, ad avviso della Regione, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

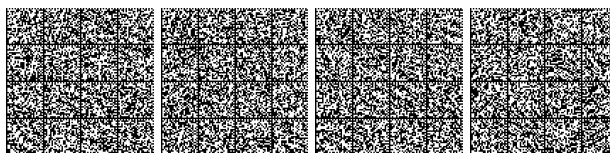
L'art. 36, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 non sarebbe lesivo della normativa statale che disciplina la copertura finanziaria, in quanto, nel caso in esame, si sarebbe in presenza di un contributo finanziario regionale per agevolare le finalità del d.lgs. n. 468 del 1997 e del d.lgs. n. 81 del 2000 e segnatamente di «una dote finanziaria regionale» integrativa delle disponibilità finanziarie degli enti utilizzatori del personale LSU e LPU, onerati della loro stabilizzazione occupazionale.

2.3.- La disposizione impugnata, al comma 7, inoltre, quantificherebbe l'onere annuale per la stabilizzazione dei lavoratori precari autorizzandone la spesa e, a decorrere dall'esercizio finanziario 2024, quantificherebbe l'onere a regime a fronte di spese a carattere continuativo, conformemente a quanto previsto dal comma 1 dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011. Conseguentemente, afferma la difesa regionale, non sussisterebbero i profili di illegittimità costituzionale denunciati nel ricorso.

2.4.- Con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 per violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., osserva la difesa regionale che la disposizione impugnata non determinerebbe alcuna disparità di trattamento.

La normativa regionale sarebbe rispettosa delle prescrizioni impartite dall'art. 8 del d.lgs. n. 468 del 1997, disposizione applicabile ai sensi del comma 12 dell'art. 26 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), e dal d.lgs. n. 81 del 2000 in materia di stabilizzazione occupazionale per tutti gli enti utilizzatori di personale LSU e LPU.

La Regione Siciliana, anche in considerazione delle raccomandazioni della Corte dei conti al riguardo, avrebbe stipulato periodicamente convenzioni con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, prevedendo formali programmi di stabilizzazione dei soggetti impegnati nei lavori socialmente utili e convenzioni annualmente rinnovate, previa definizione, anche in base ai risultati raggiunti, degli obiettivi di stabilizzazione dei soggetti interessati. La finalità del legislatore regionale sarebbe quella di consentire che gli enti utilizzatori adottino procedure idonee a favorire la fuoriuscita dal bacino del precariato dei soggetti di cui trattasi, non modificando né abrogando le precedenti disposizioni legislative regionali di cui all'art. 4 della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario) e all'art. 11 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), subordinando la stabilizzazione alla verifica dell'effettivo fabbisogno e delle risorse finanziarie disponibili, in linea con





quanto previsto per la stabilizzazione dei soggetti impegnati nei lavori socialmente utili finanziati con fondi a carico del Fondo sociale occupazione formazione, di cui all'art. 78 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» e alle convenzioni stipulate con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Sulla base del richiamato quadro normativo, tutti gli enti utilizzatori sarebbero comunque tenuti ad adottare il programma di fuoriuscita di cui al d.lgs. n. 81 del 2000 e alla legge della Regione Siciliana 26 novembre 2000, n. 24 (Disposizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti utilizzati nei lavori socialmente utili. Norme urgenti in materia di lavoro ed istituzione del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili) ovvero ad avviare le procedure per il conseguente aggiornamento, con delibera dell'organo esecutivo, nonché ad avviare, per gli esuberanti, le procedure di mobilità di cui all'art. 11, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017.

3.- Con ricorso iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie) che modifica l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021. Tale disposizione prevede: «Al comma 7 dell'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 sono apportate le seguenti modifiche: a) le parole «e la spesa annua di euro 54.159.248,56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023» sono sostituite dalle parole «e la spesa di euro 26.360.878,68 per l'esercizio finanziario 2022 e di euro 43.747.108,01 per l'esercizio finanziario 2023»; b) le parole «per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023» sono sostituite dalle parole «per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per l'anno 2021»».

Ad avviso del ricorrente la novella legislativa non rimuoverebbe le censure di illegittimità costituzionale articolate nel precedente ricorso n. 33 del 2021, avente ad oggetto il testo originario del citato art. 36, che vengono espressamente riprodotte nel ricorso in esame. Ciò in quanto le modifiche introdotte dall'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 si limiterebbero a rideterminare l'autorizzazione finanziaria - peraltro senza superare i vizi di copertura e di quantificazione dell'onere a regime - per gli interventi previsti nell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che anche questa disposizione ecceda dalle competenze legislative regionali stabilite nello statuto della Regione Siciliana - in particolare, di quelle di cui al comma 1, lettera g), dell'art. 14 - e si ponga in contrasto con gli artt. 3, 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere e) e l), e terzo, Cost.

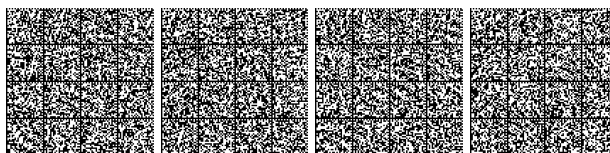
3.1.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana affermando che le censure promosse dal ricorrente non sarebbero fondate in quanto l'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 introdurrebbe una modifica normativa volta a ricondurre gli importi delle autorizzazioni di spesa di cui all'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 agli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione e quindi si tratterebbe di un'operazione meramente contabile, necessaria per allineare gli importi autorizzati da ciascuna norma della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 agli stanziamenti legati al ripristino del concorso alla finanza pubblica, come richiesto dal Ministero dell'economia e delle finanze. Conferma per il ricorso iscritto al n. 8 reg. ric. 2022 le stesse difese già svolte con riferimento all'impugnativa di cui al ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2021.

4.- Con ulteriore ricorso iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 2021, n. 35 (Variazione al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023), i quali prevedono rimodulazioni della spesa prevista dall'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e la proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale precario.

Preliminarmente l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce le doglianze già espresse nei confronti dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 con i precedenti ricorsi.

Sostiene che la finalità dell'art. 36 sarebbe quella di estendere il regime di assunzioni a tempo indeterminato previsto per i LSU del cosiddetto bacino storico, ai sensi dell'art. 1, commi da 292 a 296, della legge n. 178 del 2020, ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014. La normativa statale di cui sopra prevederebbe le assunzioni a tempo indeterminato di soggetti che abbiano già rapporti di lavoro subordinato a tempo parziale o contratti di collaborazione coordinata e continuativa (forma di lavoro flessibile) instaurati direttamente con i comuni che possono procedere alla loro stabilizzazione. I lavoratori del cosiddetto bacino ASU, invece, non avrebbero un rapporto di lavoro diretto con i comuni, ma sarebbero utilizzati dagli stessi in virtù di protocolli o convenzioni con la Regione. Essi percepirebbero una indennità mensile avente natura di sostegno al reddito e non una remunerazione commisurata al lavoro svolto e, anche per tale motivo, non sarebbero assimilabili e comparabili agli LSU del cosiddetto bacino storico.

La disposizione, inoltre, sconfinerebbe nella riserva di legge statale in quanto le predette assunzioni a tempo indeterminato comporterebbero per i comuni il consolidamento strutturale e permanente delle corrispondenti spese di personale, cui tuttavia non sarebbe correlata alcuna certezza in ordine alla integrale copertura con le risorse regionali.



Difatti, l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, al comma 2, prevederebbe il concorso della Regione alla copertura degli oneri derivanti dalla stabilizzazione dei predetti soggetti con risorse proprie entro determinati limiti di spesa.

La stabilizzazione determinerebbe un incremento degli oneri complessivi in quanto i soggetti che attualmente beneficiano dell'assegno di sostegno al reddito erogato per dodici mensilità, verrebbero ad acquisire lo status di lavoratore dipendente, il quale comporta la corresponsione del trattamento economico fondamentale (ivi compresa la tredicesima mensilità) e di quello accessorio contrattualmente previsto, cui si aggiungerebbero gli oneri riflessi a carico del datore di lavoro. Da ciò discenderebbe anche l'insorgenza di criticità in ordine all'equilibrio di bilancio, che i comuni sono tenuti a rispettare in base alla vigente legislazione statale in materia di finanza pubblica, con l'ulteriore violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Con riguardo alla copertura degli oneri a regime, inoltre, il ricorrente lamenta il contrasto con quanto previsto dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, per il suo tramite, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con riguardo alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», nonché del terzo comma dell'art. 117 Cost., con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica». Gli oneri derivanti dalla disposizione impugnata, in quanto afferenti al trattamento economico del personale ASU, avrebbero natura obbligatoria oltre che carattere strutturale e permanente e, pertanto, necessiterebbero di una copertura finanziaria certa e consolidata.

Infine, la disposizione regionale in argomento si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 3 Cost., in materia di uguaglianza e parità di trattamento. Ad avviso del ricorrente essa determinerebbe disparità sia rispetto al personale precario, sia rispetto ai destinatari di altre forme di sostegno al reddito che non possono essere assunti con la procedura agevolata, prevista dalla disposizione impugnata, di cui all'art. 20 del decreto legislativo 25 luglio 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».

4.1.- L'art. 2, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 prevede una riduzione delle risorse stanziata per l'esercizio finanziario 2021 nel Fondo per la stabilizzazione e fuoriuscita del personale ASU e, contestualmente, incrementa le risorse per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 a copertura degli oneri conseguenti alla proroga fino al 31 dicembre 2023 dell'utilizzazione dei lavoratori inseriti nell'elenco ex art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014.

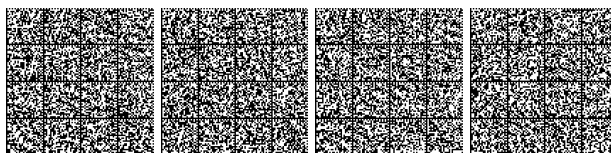
Sostiene il ricorrente che le violazioni già dedotte nei confronti dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 sarebbero valide anche per la disposizione in esame. Quest'ultima, difatti, modificando l'autorizzazione di spesa per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023 e intervenendo in via generale, in materia di enti locali (assoggettati alla disciplina normativa statale di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), nonché in materia di personale non regionale, prevedendone la stabilizzazione e le assunzioni a tempo indeterminato nell'ambito degli organici degli enti locali, eccederebbe la competenza legislativa riservata alla Regione e, pertanto, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La competenza legislativa nelle predette materie sarebbe, infatti, riservata esclusivamente allo Stato e sarebbe regolamentata, rispettivamente, dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dal d.lgs. n. 75 del 2017 (art. 20), e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» (art. 33, comma 2), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

4.2.- Quanto all'impugnativa dell'art. 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021, sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri che tali disposizioni consentirebbero di prorogare fino al 31 dicembre 2023 la possibilità di utilizzare il personale (non meglio individuato) titolare di contratto a tempo determinato o utilizzato in attività socialmente utili disponendone la relativa copertura finanziaria.

Le disposizioni non indicherebbero quale effettivamente sia il personale interessato dalla proroga e conseguentemente non sarebbe possibile verificare la congruità degli oneri e la relativa copertura finanziaria. Viene citata, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale secondo cui ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili.

Non presentando elementi idonei a verificare la correttezza della copertura finanziaria, le disposizioni impuginate violerebbero l'art. 81 Cost. e sarebbero in contrasto con gli artt. 14 e 17 dello statuto regionale, che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana.

4.3.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, la quale chiede che siano dichiarate inammissibili o non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate.





La difesa regionale ribadisce tutte le considerazioni già esposte negli scritti difensivi depositati nei giudizi afferenti ai ricorsi iscritti al n. 33 reg. ric. 2021 e al n. 8 reg. ric. 2022, insistendo nelle medesime considerazioni anche con riferimento alle censure proposte nei confronti dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021.

Ad avviso della difesa regionale le censure dedotte dal ricorrente non sarebbero fondate, in quanto le disposizioni impugnate individuerebbero il personale destinatario della proroga disposta dal comma 3 dell'art. 3, rendendo quindi possibile verificare la congruità della relativa copertura finanziaria.

Inoltre, il comma 9 dell'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014 ha istituito, «presso il Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, un Fondo straordinario da ripartire sulla base dei criteri stabiliti con decreto dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro, previa delibera della Giunta regionale, tenendo anche conto, fermo restando la dotazione complessiva delle risorse, del contributo già concesso per ogni singolo lavoratore alla data del 31 dicembre 2013». Ciò, al fine di «compensare gli effetti degli squilibri finanziari sul complesso delle spese del personale delle pubbliche amministrazioni [...] derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6». Il comma 6 dell'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014 ha, a sua volta, abrogato «le norme recanti misure in favore dei lavoratori appartenenti al regime transitorio dei lavori socialmente utili ed in particolare: l'articolo 2 della legge regionale n. 24/2000; l'articolo 25 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21; l'articolo 2, comma 3, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27; l'articolo 12, comma 6, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85; gli articoli 4 e 8 della legge regionale 14 aprile 2006, n. 16; l'articolo 41, comma 1, della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15; l'articolo 23, comma 14, della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19; l'articolo 12 della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 13 e successive modifiche ed integrazioni e l'articolo 34, comma 2, della legge regionale 18 maggio 1996, n. 33». L'onere relativo a tale personale avrebbe quindi trovato riscontro, negli anni, a valere sulla Missione 15 Programma 3 - capitolo 313319 «Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio destinato a compensare gli squilibri finanziari derivati dall'abrogazione delle norme recanti misure in favore dei lavoratori socialmente utili, nonché per le misure di stabilizzazione di cui all'art. 3 della L.R. 27/2016».

Tale onere, come previsto dal comma 4 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021, troverebbe quindi la relativa copertura finanziaria «nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 21 dell'articolo 3 della legge regionale n. 27/2016 e successive modificazioni (Missione 20, programma 3, capitolo 215754)».

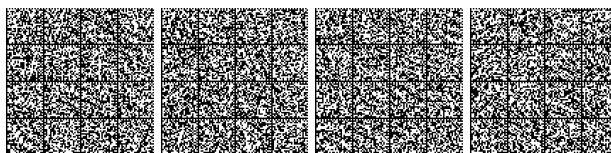
5.- Infine, con ricorso iscritto al n. 48 reg. ric. 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra gli altri, l'art. 13, comma 22, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), il quale modifica il comma 4 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

La disposizione impugnata consente ai soggetti che hanno optato per la fuoriuscita - ancorché senza formale atto di dimissioni - dall'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, e che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, di essere riammessi nel citato elenco.

Tale reinserimento consentirebbe ai predetti soggetti di beneficiare delle misure previste dall'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, disposizione già impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con precedenti ricorsi, sia nella parte in cui dispone la stabilizzazione del personale ASU, sia nella parte relativa alla quantificazione e alle modalità di copertura delle spese a carico della finanza pubblica.

L'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, nell'apportare un'ulteriore modifica al citato art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, si porrebbe in contrasto - per le medesime ragioni già indicate nei ricorsi iscritti al n. 33 reg. ric. 2021 e al n. 8 reg. ric. 2022 - con gli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, nonché - per il tramite delle norme interposte di cui agli artt. 19 della legge 30 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che disciplinano le modalità di quantificazione degli oneri di spesa e le relative modalità di copertura - con l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e con l'art. 119, primo comma, Cost., nella parte in cui ribadisce l'obbligo per tutti gli enti territoriali, ivi compresi quelli ad autonomia speciale, di osservare il principio dell'equilibrio di bilancio e i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

5.1.- La Regione, con riguardo al ricorso iscritto al n. 48 reg. ric. 2022 (che impugna l'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022), non si è costituita in giudizio.



*Considerato in diritto*

1.- Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso n. 48 del registro ricorsi 2022, vanno esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 promosse con i ricorsi in epigrafe.

2.- Con ricorso iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in riferimento agli artt. 3, per contrasto con il «principio di uguaglianza», 81, terzo comma, per violazione del principio di «copertura delle spese», 117, secondo comma, lettera e), con riguardo alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», anche in relazione all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, 117, commi secondo, lettera l), con riguardo alla materia «ordinamento civile», e terzo, con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica» Cost. e in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera q), dello statuto reg. Siciliana.

2.1.- Il ricorrente sostiene che l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, prevedendo che il regime delle assunzioni a tempo indeterminato di cui all'art. 1, commi da 292 a 296, della legge n. 178 del 2020 sia applicato ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Ciò in quanto, mentre la normativa statale richiamata si riferirebbe esclusivamente ai lavoratori socialmente utili (LSU) e ai lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità (LPU) già titolari di un rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica, la norma regionale si rivolgerebbe a una platea di soggetti più ampia (tutti quelli inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014), il cui impiego da parte della Regione e dei comuni avverrebbe in base a convenzioni e protocolli e non in virtù di un contratto di lavoro stipulato con l'ente utilizzatore. Tale estensione determinerebbe una difformità rispetto alla normativa statale, in tal modo incidendo sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La disposizione impugnata esulerebbe, infatti, dalla materia «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione», riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana dall'art. 14, comma 1, lettera q), dello statuto reg. Siciliana, considerato che l'assunzione a tempo indeterminato dei soggetti in questione avverrebbe presso enti diversi dalla Regione, i comuni, la cui organizzazione è regolata dalla legislazione statale.

2.2.- L'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 violerebbe poi l'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto le spese inerenti alle stabilizzazioni di cui trattasi sarebbero finanziate da risorse regionali, in relazione alle quali, tuttavia, verrebbero predeterminati limiti finanziari inidonei a garantirne l'integrale copertura. Ciò determinerebbe una spesa a carico dei bilanci degli enti locali - presso i quali si manifesterebbe il consolidamento strutturale e permanente delle corrispondenti spese di personale - priva di copertura.

2.3.- Il ricorrente lamenta, altresì, che la previsione contenuta nel comma 7 della disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera e), con riguardo alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, e terzo, Cost., con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica». La disposizione impugnata, difatti, pur richiamando l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, tuttavia se ne discosterebbe in quanto omette di quantificare l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e quello a regime per gli interventi di stabilizzazione perseguiti, che comportano spese a carattere continuativo (spese di personale).

2.4.- Infine, il ricorrente ritiene che la disposizione regionale si porrebbe in contrasto anche con il principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra i destinatari della disposizione impugnata e le altre categorie di personale precario e quelli di altre analoghe forme di sostegno al reddito, nei cui riguardi la procedura prevista dalla normativa regionale impugnata non troverebbe applicazione.

3.- Con ricorso iscritto al n. 8 reg. ric. 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, che modifica l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere e) e l), e terzo, Cost., nonché all'art. 14, comma 1, lettera q), dello statuto reg. Siciliana.

La disposizione impugnata è intervenuta sul comma 7 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, disponendo: «Al comma 7 dell'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 sono apportate le seguenti modifiche: a) le parole «e la spesa annua di euro 54.159.248,56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023» sono sostituite dalle parole «e la spesa di euro 26.360.878,68 per l'esercizio finanziario 2022 e di euro 43.747.108,01 per l'esercizio finanziario 2023»; b) le parole «per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023» sono sostituite dalle parole «per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per l'anno 2021»».



Ad avviso del ricorrente la novella legislativa non rimuoverebbe le censure di illegittimità costituzionale articolate nel precedente ricorso, avente ad oggetto il testo originario del citato art. 36 che vengono espressamente riprodotte nel ricorso in esame. Le modifiche introdotte dall'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 si limiterebbero, infatti, a rideterminare l'autorizzazione finanziaria - senza peraltro superare i dedotti vizi di copertura e di quantificazione dell'onere a regime - per gli interventi previsti nell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

4.- Con ulteriore ricorso (reg. ric. n. 19 del 2022) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo, Cost., nonché agli artt. 14, comma 1, lettera q), e 17 dello statuto speciale.

4.1.- L'art. 2, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 prevede una rimodulazione dell'autorizzazione finanziaria di cui all'art. 36, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021. In particolare, esso dispone: «per le finalità di cui all'art. 36 della legge regionale n. 9/2021 e successive modifiche, l'autorizzazione di spesa di cui al comma 7 della medesima legge è ridotta per l'esercizio finanziario 2021 di 1.000 migliaia di euro ed è incrementata per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 rispettivamente di euro 27.798.369,88 e di euro 10.412.140,55 (Missione 20, Programma 3 capitolo 215785)».

Ad avviso del ricorrente tale disposizione, prevedendo una diversa modulazione negli anni 2021-2023 dell'autorizzazione finanziaria disposta dall'impugnato art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, senza rimuovere i vizi già censurati nei precedenti ricorsi, sarebbe anch'essa in contrasto con i parametri richiamati. L'Avvocatura generale dello Stato ribadisce quindi tutte le censure già dedotte nei precedenti ricorsi nei confronti dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

4.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021. Tali disposizioni consentirebbero di prorogare fino al 31 dicembre 2023 i contratti a tempo determinato o utilizzato in attività socialmente utili (i cui titolari potrebbero in tal modo beneficiare delle misure previste dall'art. 36 della legge n. 9 del 2021). La formulazione di dette norme non consentirebbe di individuare il personale effettivamente interessato dalla proroga e, conseguentemente, non renderebbe possibile verificare né l'entità dei correlati oneri, né la congruità della relativa copertura finanziaria. Le predette disposizioni violerebbero il principio dell'obbligo di copertura delle spese di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

5.- Infine, con ricorso iscritto al n. 48 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che modifica il comma 4 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, terzo comma, con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione agli artt. 19 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, e all'art. 119, primo comma, Cost.

La disposizione in esame prevede che i soggetti fuoriusciti dall'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, pur avendo esercitato tale scelta «ancorché senza formale atto di dimissioni» e che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, possono a domanda esservi riammessi. Tale reinserimento consentirebbe a detti soggetti di beneficiare delle misure previste dall'art. 36 della legge n. 9 del 2021.

L'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, nell'apportare un'ulteriore modifica al citato art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 già oggetto di impugnazione, si porrebbe in contrasto, per le ragioni già esposte, con gli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, nonché - per il tramite delle norme interposte di cui agli artt. 19 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che disciplinano le modalità di quantificazione degli oneri di spesa e le relative modalità di copertura - con l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e con l'art. 119, primo comma, Cost., nella parte in cui ribadisce l'obbligo per tutti gli enti territoriali, ivi compresi quelli ad autonomia speciale, di osservare il principio dell'equilibrio di bilancio e i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

6.- I ricorsi in esame hanno ad oggetto l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 nonché gli artt. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, disposizioni che hanno direttamente modificato il citato art. 36 o che presentano una stretta connessione con esso. I parametri costituzionali evocati, sotto profili comuni e con argomentazioni sovrapponibili, sono in parte coincidenti. Ponendo, pertanto, analoghe questioni di legittimità costituzionale, i quattro giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

7.- L'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, come di seguito specificato, è stato dapprima modificato dalla legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 e, successivamente, dalla legge reg. Siciliana n. 35 del 2021.

Il comma 1 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, nella originaria versione, dispone che: «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5, si applicano le disposizioni di cui ai commi da 292 a 296 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178».





Il comma 2, rimasto immutato dopo le citate novelle legislative, prevede che: «I soggetti di cui al comma 1 possono essere stabilizzati dagli enti utilizzatori a tempo indeterminato anche con contratti di lavoro a tempo parziale, secondo i parametri contrattuali minimi previsti dalla legge e dal CCNL di riferimento. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il dipartimento regionale del lavoro dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative provvede all'assegnazione dei soggetti di cui al comma 1 che svolgono attività socialmente utili in virtù di protocolli o convenzioni».

Il comma 3 dell'art. 36, anch'esso immutato dopo le novelle legislative, stabilisce: «I soggetti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 possono optare, in alternativa alla partecipazione alle attività socialmente utili per il triennio 2021-2023, per la fuoriuscita definitiva dal bacino di appartenenza a fronte della corresponsione di un'indennità onnicomprensiva d'importo corrispondente a cinque anni dell'assegno di utilizzazione in ASU. La suddetta indennità è erogata per un periodo non superiore agli anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità e per un massimo di cinque anni, ed è corrisposta in rate annuali. Ai fini dell'applicazione del presente comma, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative provvede ad effettuare una ricognizione del personale presente nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014».

Il comma 4 dell'art. 36 nella versione originaria stabiliva: «I soggetti che abbiano optato per la fuoriuscita dall'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni, che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, possono a domanda, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, richiedere di essere riammessi nel citato elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014». A seguito della modifica introdotta dall'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, la disposizione, coordinata con il dettato precedente prevede che: «4. I soggetti che abbiano optato per la fuoriuscita ancorché senza formale atto di dimissioni dall'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni, che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, possono a domanda, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, richiedere di essere riammessi nel citato elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014».

Il comma 5 dell'art. 36, immutato dopo le modifiche introdotte con le successive leggi regionali, stabilisce: «Il termine di cui al comma 2 dell'articolo 15 della legge regionale 16 ottobre 2019, n. 17, come modificato dal comma 4 dell'articolo 4 della legge regionale 12 maggio 2020, n. 9, è prorogato al 31 ottobre 2021».

Il comma 6 dell'art. 36, anch'esso invariato, prevede: «Per le assunzioni di cui al presente articolo, a decorrere dalla data di assunzione, è riconosciuto su base annua un contributo per ciascun soggetto stabilizzato, parametrato all'importo dell'assegno di utilizzazione in ASU corrisposto alla data di assunzione, maggiorato per tenere conto del maggior costo sostenuto per l'assunzione a tempo indeterminato con contratto a tempo parziale, entro il limite dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma 7».

Il comma 7 dell'art. 36, nella versione originaria, prevedeva al primo periodo: «Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di 10.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2021 e la spesa annua di euro 54.159.248,56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023 (Missione 20, Programma 3), comprensiva delle somme occorrenti per l'eventuale prosecuzione delle attività socialmente utili dei medesimi soggetti di cui al comma 1, disposta nel rispetto della normativa vigente, nonché di quelle occorrenti per le finalità di cui al comma 10, da iscrivere in un apposito Fondo del dipartimento del bilancio e tesoro». La disposizione è stata modificata dapprima dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 (di cui al reg. ric. n. 8 del 2022) il quale prevede che «1. Al comma 7 dell'articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 sono apportate le seguenti modifiche: a) le parole “e la spesa annua di euro 54.159.248,56 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023” sono sostituite dalle parole “e la spesa di euro 26.360.878,68 per l'esercizio finanziario 2022 e di euro 43.747.108,01 per l'esercizio finanziario 2023”».

Ulteriore modifica è intervenuta ad opera dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 (reg. ric. n. 19 del 2022), il quale prevede: «Per le finalità di cui all'articolo 36 della legge regionale n. 9/2021 e successive modifiche, l'autorizzazione di spesa di cui al comma 7 della medesima legge è ridotta per l'esercizio finanziario 2021 di 1.000 migliaia di euro ed è incrementata per gli esercizi finanziari 2022 e 2023 rispettivamente di euro 27.798.369,88 e di euro 10.412.140,55 (Missione 20, Programma 3, capitolo 215785)».

Il secondo periodo del comma 7 dell'art. 36, nella versione originaria prevedeva: «[a]gli oneri di cui al presente comma per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023 si provvede mediante riduzione dei trasferimenti di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modificazioni (Missione 18, Programma 1, capitolo 191301)». La disposizione è stata ulteriormente modificata dall'art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 (reg. ric. n. 8 del 2022) il quale dispone che: «b) le parole “per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023” sono sostituite dalle parole “per la quota parte di 10.000 migliaia di euro per l'anno 2021”».



Il terzo periodo del comma 7 dell'art. 36 prevede che: «[a] decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni».

Il comma 8 dell'art. 36 dispone: «Per l'anno 2021, la quota parte del contributo di cui al comma 6 parametrato all'assegno di utilizzazione in ASU è assicurata a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8, comma 4, della legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1».

Il comma 9 dell'art. 36 prevede che: «Con decreto del Ragioniere generale, su proposta del dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, previa delibera della Giunta regionale, sono operate le conseguenti variazioni di bilancio».

Il comma 10 dell'art. 36 stabilisce: «Al fine di favorire la piena efficacia dell'impianto regolatorio di cui al comma 1, è altresì incentivata la fuoriuscita dei soggetti attualmente impegnati in attività socialmente utili che hanno maturato i requisiti minimi previsti dalla normativa nazionale per il pensionamento. Per tale finalità, il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative è autorizzato ad erogare, a domanda, la differenza tra quanto erogato dall'INPS a titolo di assegno sociale e quanto previsto dall'assegno di sussidio per A.S.U. sino alla maturazione dei requisiti minimi previsti dalla normativa vigente per l'accesso al trattamento di quiescenza».

Il comma 11 dell'art. 36 prevede che: «Gli enti che abbiano già provveduto alla trasformazione dei contratti dei soggetti già impegnati in attività socialmente utili sono autorizzati ad avviare le procedure di stabilizzazione».

8.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021, e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), per violazione della competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato in materia di «ordinamento civile», e all'art. 14, comma 1, lettera q), dello statuto reg. Siciliana, sono fondate.

L'art. 36 stabilisce che a tutti i lavoratori inseriti nell'elenco regionale di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014 «si applicano le disposizioni di cui ai commi 292-296 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178»; esso prevede, inoltre, misure indennitarie per favorire l'uscita dei lavoratori da detto elenco, misure finalizzate a favorirne il rientro per coloro che ne erano volontariamente fuoriusciti e interventi di sostegno al reddito.

La disposizione impugnata produce, in primo luogo, un ampliamento dell'ambito soggettivo delle misure di stabilizzazione di personale previste dal legislatore statale; infatti, la normativa statale richiamata si riferisce esclusivamente ai lavoratori socialmente utili e ai lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità già titolari di un contratto di lavoro con l'amministrazione pubblica, la normativa regionale riguarda una platea di soggetti più ampia (tutti quelli inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014), il cui impiego da parte della Regione e dei comuni avviene anche in base a convenzioni e protocolli, non soltanto, quindi, in virtù di un contratto di lavoro. Perfino è previsto che i soggetti che avevano optato per la fuoriuscita dall'elenco di cui all'articolo 30 «ancorché senza formale atto di dimissioni», soggetti quindi privi di qualsiasi tipo di contratto, possono, a domanda, chiedere di esservi riammessi al fine della loro stabilizzazione.

Tale estensione della disciplina statale determina il contrasto della norma regionale con quella statale e, di conseguenza, la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 255 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019). Questa Corte ha infatti affermato che «[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (*ex plurimis*, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 257 del 2020)» (sentenza n. 25 del 2021).

In particolare, con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, è stato affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia “costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale [...]» (sentenza n. 154 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013). Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022 e n. 282 del 2004).

9.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 sono fondate in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. con riguardo al principio dell'obbligo di copertura della spesa.

La stabilizzazione prevista dall'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 comporta, infatti, oneri obbligatori per la retribuzione del personale assunto con contratto a tempo indeterminato che si riflettono sull'iscrizione in bilancio delle relative spese per l'intera durata del rapporto lavorativo dei soggetti interessati. Una previsione di risorse finanziarie limitate nel tempo costituisce una lesione dell'equilibrio strutturale del bilancio nel medio e lungo periodo degli enti utilizzatori.





Peraltro, la copertura delle spese del personale a tempo indeterminato è una delle fattispecie tipiche e indefettibili di spesa obbligatoria continuativa e pluriennale in ragione del collegamento con la vita lavorativa del dipendente.

Oltre all'assunzione a tempo indeterminato dei predetti lavoratori l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e le novelle legislative regionali che incidono su di esso prevedono anche plurimi interventi non chiaramente definiti, né con riferimento al novero dei soggetti coinvolti, né con riguardo alla determinazione dell'entità delle risorse necessarie alla loro concreta attuazione e alla relativa disponibilità nel bilancio.

In particolare, il comma 3 dell'impugnato art. 36 consente ai soggetti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 del medesimo articolo di optare, in alternativa alla partecipazione alle attività socialmente utili per il triennio 2021-2023, per la fuoriuscita definitiva dal bacino di appartenenza a fronte della corresponsione, in rate annuali, di un'indennità onnicomprensiva d'importo corrispondente a cinque anni dell'assegno di utilizzazione in ASU per un periodo non superiore agli anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità e per un massimo di cinque anni. In relazione a tale finalità l'art. 3 demanda al Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative di effettuare una ricognizione del personale presente nel più volte citato elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014; ciò comporta che l'entità del personale coinvolto al momento dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata non è determinata.

Analoga indeterminatezza dei soggetti e della spesa si rinviene nel comma 4 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, ove è previsto che i soggetti che abbiano optato per la fuoriuscita dall'elenco di cui all'art. 30 e che non abbiano percepito l'indennità all'uopo prevista, possono, a domanda, chiedere di esservi riammessi al fine della loro stabilizzazione. A ciò si aggiunge la previsione introdotta dall'art. 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che modificando il comma 4 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, introduce tale possibilità anche per i soggetti fuoriusciti «ancorché senza formale atto di dimissioni», con ciò confermando l'incertezza sul numero dei soggetti interessati.

Infine, il comma 10 dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 prevede che, al fine di incentivare la fuoriuscita dei soggetti attualmente impegnati in attività socialmente utili che abbiano maturato i requisiti minimi previsti dalla normativa nazionale per il pensionamento, il Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative eroghi, a domanda, la differenza tra quanto pagato dall'INPS a titolo di assegno sociale e quanto previsto dall'assegno di sussidio per attività socialmente utili sino alla maturazione dei requisiti minimi previsti dalla normativa vigente per l'accesso al trattamento di quiescenza. Anche questa previsione, per come è strutturata, non consente di conoscere previamente quanti beneficeranno dell'erogazione in questione e neppure di quantificare il costo complessivo dell'operazione.

Appare chiaro che il numero dei soggetti interessati dalle plurime misure previste nell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, come modificato, risulta indefinito o, perlomeno, non esattamente conosciuto dall'amministrazione regionale; tale indeterminatezza si ripercuote, inevitabilmente, sugli oneri derivanti dall'attuazione della disposizione e sulla relativa copertura. Ciò comporta la violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa di cui all'art. 81, terzo comma Cost., tanto più se si considera che si tratta di spese obbligatorie a carattere pluriennale, che andranno a gravare sulla già difficile situazione finanziaria degli enti territoriali.

Questa Corte è costante nell'affermare che devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria è stata effettuata dal legislatore regionale modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.» (*ex multis*, sentenza n. 227 del 2019). In proposito, deve essere ribadito che l'equilibrio finanziario «presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio 'integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale' [...]» (sentenza n. 274 del 2017)» (sentenza n. 155 del 2022).

L'art. 81, terzo comma, Cost., per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). È stato, difatti, chiarito che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 274 del 2017).

In conclusione, le disposizioni regionali in esame sono costituzionalmente illegittime per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost.

10.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 sono fondate anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.



L'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicarne l'onere a regime.

Nel caso di specie, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per contrasto con la norma interposta di cui all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto gli interventi in esse previsti non sono sostenuti da alcun riscontro in ordine all'onere a regime che va a gravare sul bilancio della Regione e, soprattutto, non contengono alcuna valutazione in ordine agli oneri a regime a carico dei bilanci degli enti locali su cui ricadono prevalentemente tali oneri.

Difatti, le assunzioni a tempo indeterminato in argomento comportano inevitabilmente un effetto incrementale permanente delle corrispondenti spese di personale determinando un onere economico particolarmente elevato per gli enti utilizzatori. A fronte di tale onere non risulta disposta una copertura finanziaria integrale in quanto il contributo previsto, ancorché maggiorato per far fronte al trattamento economico fondamentale e accessorio, è concesso entro il limite dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma 7 dell'impugnato art. 36 - più volte modificato con le successive leggi regionali oggetto anch'esse del presente giudizio - inidoneo per la copertura delle spese a regime per quanto già detto.

11.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti degli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, sono altresì fondate in riferimento all'art. 97, primo comma, Cost.

Come già evidenziato, le disposizioni impugnate presentano i caratteri della incompletezza e indeterminatezza anche sotto il profilo della dimensione finanziaria degli interventi ivi previsti e della relativa copertura, incidendo negativamente sull'equilibrio di bilancio degli enti utilizzatori e, di conseguenza, sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito pubblico, violando in tal modo l'art. 97, primo comma, Cost.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche è inscindibilmente connesso all'esigenza di garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2015).

In tal senso si sono espresse anche le pronunce di questa Corte specificamente inerenti alle autonomie speciali (sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), nelle quali è stato affermato che i principi recati dalla legislazione statale si applicano anche nei loro confronti poiché «funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017).

Le regioni sono quindi tenute, oltre che a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri, anche a utilizzare le metodologie di copertura specificamente previste a tutela dell'unità economica e finanziaria della Repubblica.

La mancata previsione di adeguata copertura finanziaria degli interventi di carattere pluriennale - previsti dall'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e dalle successive leggi regionali che lo hanno modificato, che determinano una spesa obbligatoria e continuativa a carico dei bilanci degli enti utilizzatori pregiudicandone gli equilibri - viola pertanto l'art. 97, primo comma, Cost. che pone il «principio di equilibrio di bilancio delle amministrazioni pubbliche».

12.- Restano assorbite le ulteriori censure.

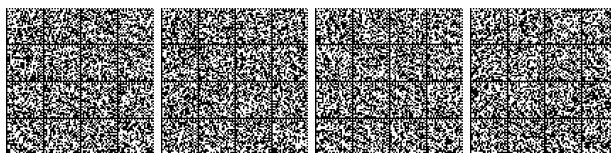
PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022;*

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale);*



2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 2021, n. 35 (Variazione al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 22, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024).

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230084

N. 85

*Sentenza 21 marzo - 4 maggio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Limiti e rapporti relativi agli standard urbanistici - Possibilità, prevista dal t.u. edilizia, che regioni e province autonome dettino disposizioni derogatorie nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici - Denunciata violazione dei principi fondamentali della materia del governo del territorio, del principio di uguaglianza nonché della competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Limiti e rapporti relativi agli standard urbanistici - Norme della Regione Lombardia - Possibilità che i comuni, adeguando i piani regolatori generali ai piani di governo del territorio, possano derogare alla normativa statale di riferimento - Denunciata violazione dei principi fondamentali dettati nella materia del governo del territorio nonché della competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità delle questioni.**

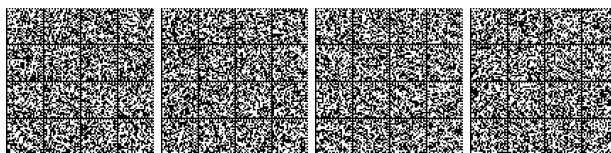
- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 2-*bis*, comma 1, come introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98; legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 103, comma 1-*bis*, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera xxx), della legge della Regione Lombardia 14 marzo 2008, n. 4, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera k), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettere m) e 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 dell'art. 2-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», come introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, e dell'art. 103, comma 1-*bis*, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera xxx), della legge della Regione Lombardia 14 marzo 2008, n. 4, recante «Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)», come modificato, dall'art. 4, comma 1, lettera k), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali», promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione srl e il Comune di Villasanta, con ordinanza del 17 marzo 2022, iscritta al n. 32 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione srl e del Comune di Villasanta, nonché gli atti di intervento della Regione Lombardia e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati Umberto Grella per Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione srl, Alberto Fossati per il Comune di Villasanta, Piera Pujatti per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 marzo 2023.

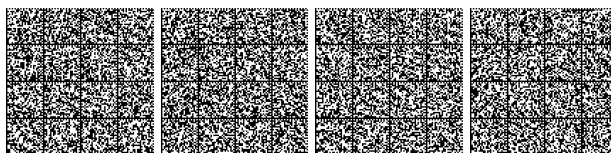
### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 marzo 2022, iscritta al n. 32 del reg. ord. 2022, il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», come introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, della Costituzione.

Con la medesima ordinanza sono state altresì sollevate, «in via consequenziale», questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-*bis*, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera xxx), della legge della Regione Lombardia 14 marzo 2008, n. 4, recante «Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)», come modificato, dall'art. 4, comma 1, lettera k), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali», in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, Cost.

1.1.- Il rimettente riferisce di essere stato adito, in sede di appello, dal Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione srl, che ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia 20 aprile 2020, n. 654, avente ad oggetto la determinazione urbanistica contenuta nel Piano di governo del territorio (PGT) del Comune di Villasanta, che ha destinato l'area industriale di proprietà della ricorrente a finalità di «reindustrializzazione moderna, ampliata a funzioni di "mixité", cioè a esercizi commerciali di vicinato, esercizi pubblici, artigianato e terziario».

Con tale sentenza, il TAR ha parzialmente accolto il ricorso in relazione alle previsioni del PGT che stabilivano di destinare a standard una superficie pari al cinquantacinque per cento del compendio di proprietà della ricorrente, in ragione della insufficiente motivazione in ordine al superamento del limite minimo del dieci per cento previsto, per le





aree destinate ad insediamenti industriali o assimilati, dall'art. 5 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).

Avverso tale pronuncia hanno presentato appello la parte privata, per ragioni non connesse al presente giudizio di legittimità costituzionale, e il Comune di Villasanta, che, con appello incidentale, ha fatto valere la legittimità delle proprie decisioni pianificatorie, nell'assunto che la deroga alla percentuale di standard fissata dal d.m. n. 1444 del 1968 fosse consentita dall'art. 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, il quale, in vista dell'adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti, ne dispone la non applicazione, fatto salvo il rispetto delle distanze minime tra nuovi fabbricati, secondo quanto consentito dall'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia.

Il Comune, appellante incidentale, ha rilevato che la medesima legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, all'art. 9, comma 3, ha fissato il limite minimo delle dotazioni a standard per le sole zone residenziali, con la conseguenza che, per tutte le altre e per quella di cui al giudizio *a quo*, il PGT «è autonomo nello stabilire il fabbisogno della dotazione di standard senza dover partire dai minimi previsti nel d.m. n. 1444/1968».

Con sentenza non definitiva 20 maggio 2021, n. 3912, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello principale del Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione srl, ha disposto la prosecuzione del giudizio per la decisione dell'appello incidentale e, in via preliminare, dei profili di illegittimità costituzionale prospettati dalla parte privata nei confronti degli artt. 26 e 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

2.- L'ordinanza di rimessione investe questa Corte dei dubbi di legittimità costituzionale avverso la disciplina contenuta nell'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia e, in via consequenziale, nell'art. 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

2.1.- Le questioni sarebbero rilevanti perché il sovradimensionamento degli standard imposto dal PGT alla società proprietaria del compendio discenderebbe dalla deroga al d.m. n. 1444 del 1968 disposta dal richiamato art. 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, in applicazione di quanto esplicitamente consentito, a favore delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dall'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia. Tale ultima disposizione stabilisce infatti che «[f]erma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

Pertanto, osserva il rimettente, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale di tale ultima disposizione, «verrebbe a mancare il presupposto sul quale poggia la disposizione regionale (a sua volta incostituzionale in via derivata) e sarebbe di nuovo applicabile il d.m. n. 1444 del 1968 con i limiti ivi indicati per gli standards», con effetti che si ripercuoterebbero anche sulla legittimità delle previsioni del PGT impugnato.

La rilevanza delle questioni non sarebbe esclusa da quanto dedotto dal Comune di Villasanta, secondo il quale la riesplorazione delle previsioni del d.m. n. 1444 del 1968 non influirebbe sulla decisione del giudizio *a quo*, considerato che questo fissa solamente limiti minimi di dotazioni a standard, mentre, nel caso in questione, si verte in tema di sovradimensionamento delle medesime.

Secondo il Consiglio di Stato, tale tesi è da respingere in quanto condurrebbe «alla impossibilità per il giudice di sindacare, in base ai parametri di legittimità, di ragionevolezza e di proporzionalità, le scelte effettuate dall'Amministrazione nell'ambito della pianificazione urbanistica, essendo venuto meno, per il tramite del meccanismo di deroga di cui all'articolo 2-*bis*, anche il limite minimo nella fissazione degli standard».

2.2.- Le questioni sarebbero anche non manifestamente infondate.

2.2.1.- Innanzi tutto, non sussisterebbe, secondo il rimettente, la possibilità di interpretare la disposizione statale censurata in modo conforme a Costituzione.

Non avrebbe rilievo la circostanza che i limiti di cui al d.m. n. 1444 del 1968 resterebbero vincolanti in caso di mancato esercizio, da parte di una regione, dei poteri di deroga conferiti dall'art. 2-*bis* t.u. edilizia, poiché, ove così fosse, la cedevolezza delle norme statali sarebbe solamente potenziale e non farebbe venire meno «il vulnus a quella che dovrebbe essere, in tesi, la loro inderogabilità da parte del legislatore regionale».



Né, da un ulteriore punto di vista, sarebbe possibile interpretare la norma censurata nel senso che da essa dovrebbero, in ogni caso, essere fatti salvi i limiti inderogabili stabiliti nel citato d.m. n. 1444 del 1968. A ciò osta, ad avviso dell'ordinanza di rimessione, il chiaro tenore letterale della disposizione, che sarebbe inequivoco nel riferire la deroga anche alle disposizioni sugli spazi da destinare a insediamenti residenziali, produttivi e riservati ad attività collettive, a verde e a parcheggi, così avvalorando la sua destinazione ad autorizzare una deroga «a tutti i parametri e criteri contenuti nel d.m. n. 1444/1968, e non solo a taluni di essi».

2.2.2.- Ciò posto, il rimettente afferma che l'art. 2-bis, comma 1, t.u. edilizia contrasterebbe con gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.

Tale ultimo parametro, in particolare, viene evocato in relazione alla materia «governo del territorio», perché - contrariamente a quanto avvenuto nel caso che ha dato origine alla sentenza di questa Corte n. 13 del 2020 - resterebbe estraneo al *thema decidendum* dell'odierna questione il profilo relativo al rispetto dei limiti di distanza tra edifici, ricadente nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Ricondotta la norma censurata al suo ambito materiale, essa si porrebbe in contrasto col principio fondamentale della materia contenuto nell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), che imporrebbe agli strumenti urbanistici generali il rispetto di parametri e limiti inderogabili. Per effetto dell'art. 2-bis, comma 1, t.u. edilizia, tali parametri e limiti sarebbero oggi da ritenersi inderogabili limitatamente al contenuto dell'ottavo comma dell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, riferito ai limiti imposti in via generale agli strumenti urbanistici, mentre il nono comma sarebbe derogato in relazione alla individuazione dei rapporti tra aree residenziali e produttive e destinazione a standard, mentre resterebbero fermi i limiti attinenti alle distanze tra edifici.

Tuttavia, non sarebbe costituzionalmente tollerabile che le leggi regionali attuino in modo diversificato un principio che richiede, invece, un approccio unitario nella individuazione degli standard minimi. E anche ove si ritenesse che, con l'introduzione dell'art. 2-bis, comma 1, t.u. edilizia, il legislatore abbia voluto abrogare *in parte qua* i principi contenuti nell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, ciò sarebbe comunque di dubbia compatibilità con gli evocati parametri costituzionali, in quanto l'abrogazione si risolverebbe in una «sostanziale abdicazione dalla fissazione di parametri e criteri generali, cui pure il legislatore statale sarebbe chiamato in materia di competenza concorrente, in modo da consentire a ciascuna Regione di dettare regole autonome e disomogenee in materia di dimensionamento delle aree a destinazione residenziale, degli spazi pubblici, delle infrastrutture, del verde pubblico etc.».

Da ciò deriverebbe anche una discriminazione, lesiva dell'art. 3 Cost., atteso che i regimi proprietari dei suoli si troverebbero assoggettati a regole diverse da regione a regione, pur a fronte di destinazioni urbanistiche e di tipologie di interventi simili.

2.2.3.- Sotto diverso profilo, sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), Cost.

Poiché il principio di uniforme dotazione degli standard è rivolto anche ad assicurare una quota minima di infrastrutture e aree per servizi pubblici valevole per l'intero territorio nazionale, la determinazione di dotazioni infrastrutturali e di interesse pubblico deve ritenersi riservata al legislatore statale, in quanto «ragionevolmente riconducibile» all'ambito delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alla fissazione dei livelli minimi delle predette prestazioni. Rispetto ad essi, le regioni potrebbero intervenire esclusivamente ad aumentare tali percentuali, giammai a ridurle o a prescindere del tutto.

In relazione all'ultimo dei parametri di cui l'ordinanza prospetta la violazione, quello attinente alla competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente», esso verrebbe in questione perché, ormai da tempo, tanto la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 14 novembre 2019, n. 7839, e sezione quarta, sentenza 21 dicembre 2012, n. 6656), quanto quella di questa Corte (sono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 164 del 2021 e n. 383 del 2005), hanno affermato che il potere pianificatorio inerisce a un «concetto di urbanistica» volto al perseguimento anche di finalità economico-sociali della comunità locale, di cui è espressione la più ampia nozione di «governo del territorio» intesa come «insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio».

In presenza di una disciplina come quella in esame, che si ripercuote su aspetti legati alla vivibilità del territorio perché connessi alla dotazione di infrastrutture e servizi per la collettività, l'incidenza sulla materia ambientale imporrebbe di ritenere che alle regioni sia consentito unicamente di aumentare il livello di protezione stabilito dal legislatore statale, non anche di derogarvi in peius.

2.2.4.- Dall'eventuale accoglimento delle questioni aventi ad oggetto l'art. 2-bis, comma 1, t.u. edilizia discenderebbe, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-bis, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, che della prima costituirebbe attuazione.



Secondo il rimettente, non avrebbe rilievo, in senso contrario, l'argomento del Comune di Villasanta secondo cui la disposizione regionale in esame opererebbe solo con riguardo all'adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti alle nuove disposizioni contenute nella stessa legge regionale. A rilevare, al contrario, sarebbe unicamente il fatto che, anche per effetto del citato art. 103, comma 1-bis, troverebbero ingresso «nell'ordinamento prescrizioni urbanistiche, comunque destinate a valere a tempo indefinito, elaborate nella totale disapplicazione de[i] criteri e parametri di cui al ricordato d.m. n. 1444 del 1968».

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni concernenti l'art. 2-bis, comma 1, t.u. edilizia vengano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

In particolare, il Consiglio di Stato non avrebbe intrapreso alcun tentativo di interpretazione della disposizione censurata in modo conforme a Costituzione, limitandosi a replicare agli argomenti delle parti del giudizio.

In considerazione della pluralità di ambiti materiali cui deve essere ricondotto l'art. 2-bis, comma 1, t.u. edilizia (da individuarsi nell'«ordinamento civile» e nel «governo del territorio» di cui, rispettivamente, all'art. 117, commi secondo, lettera l, e terzo, Cost.), la portata e i limiti di operatività di esso devono essere letti alla luce del principio contenuto nel periodo finale dello stesso articolo, secondo cui le deroghe in questione possono essere adottate dalle regioni «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

La giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 50 e n. 41 del 2017, e n. 178 del 2016) avrebbe individuato in questa regola un punto di equilibrio fra gli interessi riconducibili ai diversi ambiti di competenza, con la conseguenza che il potere derogatorio attribuito alle regioni deve comunque innestarsi in strumenti urbanistici funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, intendendosi per tali «ogni strumento urbanistico equivalente per sostanza e finalità» ai piani particolareggiati o di lottizzazione.

Anche sulla base di quanto statuito con la sentenza n. 13 del 2020, che aveva ad oggetto l'art. 103, comma 1-bis, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, il Consiglio di Stato «avrebbe potuto accedere a questa lettura costituzionalmente orientata» della disposizione censurata.

4.- È intervenuta in giudizio la Regione Lombardia, in persona del suo Presidente, chiedendo che questa Corte dichiarare le questioni inammissibili e, comunque, non fondate.

Sarebbe, innanzi tutto, inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-bis, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

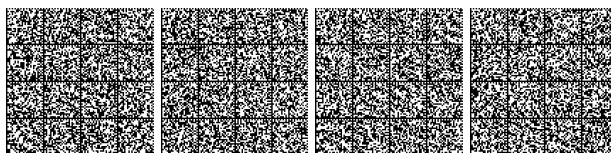
Quest'ultimo viene censurato nella parte in cui, in applicazione di quanto previsto dall'art. 2-bis t.u. edilizia e in contrasto con quanto richiesto dal d.m. n. 1444 del 1968, non fisserebbe un limite minimo per le dotazioni a standard, laddove nel giudizio *a quo* il PGT del Comune di Villasanta è stato impugnato per un sovradimensionamento degli standard nelle aree di proprietà della società ricorrente. Ne consegue, secondo la difesa regionale, che l'eventuale ripristino del limite minimo non inciderebbe comunque sul parametro di valutazione di cui il ricorrente lamenta la violazione, con l'effetto che l'annullamento dell'atto impugnato non potrebbe comunque dipendere dalla violazione dell'art. 41-*quies* della legge n. 1150 del 1942 o del d.m. n. 1444 del 1968.

4.1.- Nel merito, la difesa regionale osserva come la *ratio* dell'art. 103, comma 1-bis, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 non attenga unicamente alla deroga agli standard, ma risulti volta a garantire la penetrazione, nella legislazione urbanistica lombarda, di principi di governo del territorio innovativi, sia perché non più legati «al concetto di zona e al concetto quantitativo di standard», sia perché volti, invece, a dare rilievo al piano dei servizi come strumento disciplinato dall'art. 9 della medesima legge regionale, la cui valenza assorbe - in sede di adeguamento dei piani comunali (art. 26 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005) - la funzione in precedenza assoluta dagli standard.

Il superamento del d.m. n. 1444 del 1968, pertanto, non rilevarebbe solamente da un punto di vista quantitativo, dovendo anzi essere considerato «nel quadro della sostanziale e profonda riforma della pianificazione territoriale e di una revisione del concetto stesso di standard, non legato ad una visione localizzativa [...] e quantitativa, ma ad una visione qualitativa» riguardante il complessivo tessuto urbano.

Non sussisterebbe, inoltre, la specifica violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., poiché il livello non derogabile di prestazione andrebbe individuato nella previsione, nella pianificazione urbanistica, di standard, mentre la declinazione qualitativa e quantitativa di essi dovrebbe essere ricondotta alla competenza regionale in materia di governo del territorio.

Anche da questo punto di vista, la deroga consentita dall'art. 2-bis, comma 1, t.u. edilizia non comporterebbe la rimozione assoluta di limiti quantitativi, ma si qualificerebbe in ragione delle scelte pianificatorie inerenti a un assetto complessivo e unitario del territorio. Tale sarebbe, nel caso lombardo, quello contenuto nel citato art. 103, comma 1-bis,



che consente la deroga unicamente in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti ai PGT, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 26, commi 3 e 4, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005. Proprio tale elemento giustificerebbe l'attribuzione a ciascun comune del compito di effettuare le scelte pianificatorie sulla base delle esigenze espresse nel singolo territorio, anche tenendo conto del fatto che la relativa funzione rientra tra quelle proprie dei comuni ai sensi dell'art. 118 Cost.

Non sarebbe, infine, violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Benché gli interessi ambientali non siano direttamente investiti dalle dotazioni di standard, la considerazione di essi emerge comunque dagli elementi posti a fondamento del piano dei servizi, il cui scopo è quello di «attuare un ragionato bilanciamento [...] di tutti i valori che la disciplina degli standard interseca». La censurata assenza di un limite minimo delle relative dotazioni, oltre al fatto di non tenere conto di quanto pur sempre previsto dall'art. 9, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, non sarebbe in ogni caso elemento in grado di escludere il rispetto dei valori costituzionalmente protetti.

5.- Si è costituito in giudizio il Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione srl, appellante nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento di tutte le questioni sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe e aderendo alle relative argomentazioni.

6.- Anche il Comune di Villasanta, appellante incidentale nel giudizio principale, si è costituito davanti a questa Corte, chiedendo che tutte le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

L'inammissibilità discenderebbe dalla circostanza che le destinazioni assunte dal PGT del Comune di Villasanta per le aree a standard interesserebbero aree estese ben oltre i minimi contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968, sicché l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate «non può incidere sulla legittimità/illegittimità della previsione comunale, giacché l'ente locale si è certamente attenuto al dm 1444/1968».

Un ulteriore profilo di inammissibilità deriverebbe dal fatto che l'art. 103, comma 1-bis, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 esimerebbe i comuni dal rispetto degli standard minimi unicamente con riguardo alla fase di adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 3, della medesima legge. Nel caso di specie, il Comune di Villasanta avrebbe assunto le sue determinazioni con un atto di pianificazione del tutto nuovo, ciò che ulteriormente dimostrerebbe l'irrelevanza delle questioni sollevate dal giudice *a quo*.

Non venendo, pertanto, in discussione la violazione dei limiti minimi di cui all'art. 5 del d.m. n. 1444 del 1968, il sindacato del giudice *a quo* dovrebbe svolgersi sulla proporzionalità e sulla ragionevolezza della scelta pianificatoria locale e sul relativo esercizio discrezionale del potere, da valutarsi tuttavia alla stregua della corrispondenza a quanto richiesto dall'art. 9 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 in relazione ai contenuti del Piano dei servizi.

Secondo la difesa comunale, le questioni sarebbero comunque non fondate, perché la corretta esegesi dell'art. 2-bis, comma 1, t.u. edilizia imporrebbe di ritenere che le regioni non possano, quanto al rapporto tra aree edificabili e standard, derogare ai minimi contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968, ma solo dettare percentuali superiori, ciò che si dimostrerebbe pienamente compatibile col ruolo ad essi assegnato per i profili della disposizione rientranti negli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost.

7.- Con decreto presidenziale del 17 febbraio 2023 sono state ammesse le opinioni dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) - Lombardia e della Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia) quali amici curiae: la prima sostiene la inammissibilità delle questioni e comunque la loro non fondatezza; la seconda opinione si esprime invece per l'accoglimento delle stesse.

8.- In prossimità dell'udienza pubblica, tutti gli intervenienti e le parti costituite in giudizio hanno depositato memoria, con cui hanno insistito nelle conclusioni già rassegnate.

La difesa del Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione srl, in replica alle eccezioni di inammissibilità avanzate dalla Regione Lombardia e dal Comune di Villasanta, contesta il difetto di rilevanza che discenderebbe dall'inapplicabilità, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, dell'art. 2-bis, comma 1, t.u. edilizia, in ragione del fatto che, nel caso di specie, non verrebbe in discussione una deroga ai limiti minimi contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968, ma un loro sovradimensionamento.

Secondo la parte privata, la rimozione dei limiti minimi si ripercuoterebbe anche sulla valutazione che il giudice è chiamato a effettuare nel momento in cui sindacava la congruità dell'aumento degli standard rispetto al minimo; valutazione che si troverebbe ad essere priva di parametri alla cui stregua vagliare la discrezionalità delle relative scelte pianificatorie comunali.





*Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 17 marzo 2022, iscritta al n. 32 del reg. ord. 2022, il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia, introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettere *m*) e *s*), e terzo, Cost.

Con la medesima ordinanza sono state altresì sollevate, «in via consequenziale», questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *xxx*), della legge reg. Lombardia n. 4 del 2008, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera *k*), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere *m*) e *s*), e terzo, Cost.

1.1.- Secondo quanto riferisce l'ordinanza di rimessione, la vicenda da cui trae origine il giudizio *a quo* riguarda le determinazioni urbanistiche assunte dal Comune di Villasanta, il quale, in sede di variante generale al PGT, adottata nel 2018 e approvata l'anno successivo, ha stabilito che una vasta area di proprietà del Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione srl, su cui in precedenza insisteva una raffineria ora in stato di dismissione, dovesse essere destinata a una reindustrializzazione «ampliata a funzioni di “mixité”, cioè a esercizi commerciali di vicinato, esercizi pubblici, artigianato e terziario».

Per l'area in questione, le determinazioni pianificatorie comunali prevedevano una dotazione a standard pari al cinquantacinque per cento della superficie complessiva del compendio, e in ogni caso superiore alla percentuale minima (dieci per cento) che l'art. 5 del d.m. n. 1444 del 1968 prevede per le dotazioni infrastrutturali (spazi pubblici, attività collettive, aree verdi e parcheggi) che devono essere previste, in sede di pianificazione, per gli insediamenti di carattere industriale.

Il TAR Lombardia, adito dalla società proprietaria dell'area, ha accolto parzialmente il ricorso, ritenendo che la determinazione delle aree da adibire a standard e da cedere al Comune, di gran lunga superiore ai minimi di cui all'art. 5 del d.m. n. 1444 del 1968, non fosse assistita da adeguata motivazione. Avverso tale pronuncia hanno interposto appello tanto la parte privata, quanto il Comune, il quale, in particolare, ha sostenuto che la deroga alle percentuali contenute nel d.m. n. 1444 del 1968 fosse consentita dall'art. 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

Il Consiglio di Stato ritiene che il sindacato sulla legittimità di tale scelta derogatoria imponga preliminarmente di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia, il quale costituirebbe il presupposto della disposizione regionale, per il fatto di aver consentito a tutte le regioni di derogare al rispetto delle previsioni sui limiti e i rapporti concernenti gli standard urbanistici. Dalla caducazione di tale disposizione statale deriverebbe, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale della norma regionale che si porrebbe a fondamento dell'esercizio del potere derogatorio concretamente esercitato, nel caso di specie, dal Comune di Villasanta.

2.- Le difese del Presidente del Consiglio dei ministri, per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, e della Regione Lombardia, intervenienti in giudizio, nonché del Comune di Villasanta, costituitosi quale parte, hanno eccepito, sotto diversi profili, l'inammissibilità delle questioni.

Per il loro carattere logicamente preliminare, devono essere esaminate prioritariamente le eccezioni prospettate dalle difese della Regione Lombardia e del Comune di Villasanta.

Entrambe osservano come, nel caso di specie, le scelte pianificatorie adottate dal Comune non avrebbero in alcun modo derogato al d.m. n. 1444 del 1968, posto che quest'ultimo, con riguardo alle dotazioni infrastrutturali di interesse pubblico, prevede unicamente un limite minimo, laddove invece la parte privata proprietaria del compendio industriale si è lamentata della scelta del medesimo Comune di sovradimensionare, a carico della stessa, gli standard rispetto alle percentuali minime. Se ne dovrebbe ricavare che, nel caso di specie, non vi sia stata alcuna deroga, sicché il rimettente non sarebbe in alcun modo chiamato a dare applicazione alle due norme che si porrebbero a fondamento di quel potere di deroga, vale a dire l'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia e l'art. 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

Strettamente connessa a questa è poi l'ulteriore eccezione di inammissibilità, prospettata dal solo Comune di Villasanta, secondo cui vi sarebbe uno specifico difetto di rilevanza riguardante la disposizione regionale da ultimo richiamata. Quest'ultima consentirebbe ai comuni di derogare alle disposizioni del d.m. n. 1444 del 1968 unicamente «[a]i fini dell'adeguamento, ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti», laddove le prescrizioni relative al compendio di proprietà del Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione srl sarebbero contenute in «un nuovo PGT e non [in] un suo aggiornamento».

3.- Prima di prendere in esame tali eccezioni, è necessario illustrare brevemente le coordinate normative entro le quali si collocano le questioni in esame, anche al fine di inquadrare il percorso argomentativo seguito dal rimettente per motivare la loro rilevanza nel giudizio *a quo*.



La disciplina degli standard urbanistici rinviene il suo fondamento nell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), con cui è stato introdotto l'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, il quale, ai commi ottavo e nono, stabilisce che:

«[8] In tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

[9] I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima».

All'attuazione di quanto specificamente previsto dal predetto comma nono ha provveduto il d.m. n. 1444 del 1968, il quale ha optato per l'individuazione delle percentuali di dotazioni infrastrutturali strettamente collegate alle destinazioni funzionali delle diverse zone in cui doveva essere ripartito dal piano regolatore generale il territorio comunale. Gli artt. da 3 a 5, infatti, definiscono riassuntivamente le percentuali e le quantità di aree da destinare a «spazi pubblici[,] attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi», differenziate in ragione del fabbisogno attribuito a ciascuna zona territoriale omogenea.

Tale sistema, strettamente correlato all'esigenza di regolare l'ordinato sviluppo delle infrastrutture soprattutto nel tessuto urbano, è rimasto sostanzialmente invariato pur nel momento in cui le regioni si sono dotate di una legislazione urbanistica improntata a diversi modelli pianificatori.

Nel caso della Regione interveniente, ciò è avvenuto dapprima con la legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975, n. 51 (Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico) e, successivamente, con la legge reg. Lombardia n. 12 del 2005. Quest'ultima, all'art. 9, affida al piano dei servizi il compito di assicurare «una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e da dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato» (comma 1).

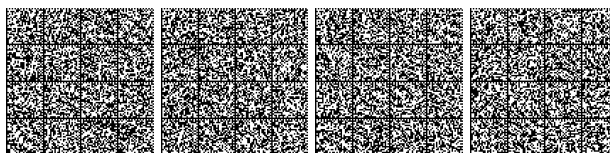
Tra i criteri cui i comuni si devono attenere nella redazione del piano dei servizi vengono elencati parametri non rigidamente vincolati alle funzioni assegnate alle varie porzioni del territorio comunale, dovendo la dotazione di infrastrutture dipendere dalla popolazione stabilmente residente per come gravante sulle diverse tipologie di servizi distribuiti sul territorio, dalla popolazione da insediare secondo le previsioni del documento di piano e su quella comunque presente sul territorio (pendolari e turisti) (comma 2). Il medesimo articolo, al comma 3, stabilisce altresì che «è comunque assicurata una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico pari a diciotto metri quadrati per abitante».

3.1.- L'introduzione di tali regole, destinate a vincolare i comuni lombardi chiamati, dopo l'approvazione della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, ad aggiornare gli strumenti pianificatori generali, ha spinto il legislatore lombardo a prevedere che questi ultimi potessero derogare in via più generale alle disposizioni contenute nel d.m. n. 1444 del 1968.

Con l'art. 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera xxx), della legge reg. Lombardia n. 4 del 2008, si è infatti stabilito che «[a]i fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 [...], fatto salvo, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario».

Nell'ambito di questa evoluzione normativa (riscontrabile anche nella legislazione urbanistica di altre regioni), è successivamente intervenuto l'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia, inserito dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del d.l. n. 69 del 2013, come convertito. Esso stabilisce che «[f]erma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali». Disposizione, questa, che ha dato luogo a incertezze applicative.

4.- Poste tali premesse, le eccezioni di inammissibilità avanzate dalle difese della Regione Lombardia e del Comune di Villasanta devono essere accolte.



4.1.- Il presupposto da cui muove il rimettente è che il censurato art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia si ponga a fondamento dell'art. 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, con cui è stato attribuito ai comuni lombardi il potere di derogare in via generale alle prescrizioni sugli standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444 del 1968; un potere di cui si sarebbe avvalso, nel caso di specie, il Comune di Villasanta nel momento in cui, approvando la variante generale al PGT, ha sovradimensionato gli standard per l'area di proprietà del Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione srl.

Ad avviso del giudice *a quo*, «essendo venuto meno, per il tramite del meccanismo di deroga di cui all'articolo 2-*bis*, anche il limite minimo nella fissazione degli standard», al giudice sarebbe impedito «di sindacare, in base ai parametri di legittimità, di ragionevolezza e di proporzionalità, le scelte effettuate dall'Amministrazione nell'ambito della pianificazione urbanistica».

4.2.- Tale motivazione non può essere condivisa con riferimento sia alla norma statale che alla norma regionale.

4.2.1.- Innanzi tutto, è manifestamente errato il presupposto da cui muove il rimettente, secondo cui l'art. 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 costituirebbe «attuazione di quanto stabilito» nell'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia.

Come si è detto, la disposizione regionale è stata inserita nel 2008 all'interno della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 nel 2008, e, quindi, in un momento in cui l'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia (introdotto solo con il d.l. n. 69 del 2013, come convertito) e la supposta deroga in esso contenuta non facevano ancora parte dell'ordinamento giuridico. Deve, pertanto, escludersi che tra le due disposizioni sussista quel nesso di reciproca implicazione che vi ha visto il rimettente, restando così del tutto indimostrata, con riguardo alla questione avente ad oggetto l'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia, la necessità che «il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (*ex plurimis*, sentenze n. 202 e n. 15 del 2021, n. 253 del 2019 e n. 20 del 2018)» (sentenza n. 31 del 2022).

4.2.2.- Se quindi, per un verso, si deve escludere che l'art. 2-*bis*, comma 1, t.u. edilizia trovi applicazione nel giudizio *a quo*, parimenti erroneo si dimostra, per altro verso, l'ulteriore assunto del rimettente, secondo cui la decisione comunale di sovradimensionare gli standard costituirebbe esercizio di un potere derogatorio riconducibile al richiamato art. 103, comma 1-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

Quest'ultimo stabilisce infatti, come ricordato, che i comuni lombardi sono autorizzati a derogare alle disposizioni del d.m. n. 1444 del 1968 «[a]i fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti». Tali ultime previsioni si riferiscono ai termini a disposizione dei comuni per avviare il procedimento di adeguamento dei piani regolatori generali alla nuova conformazione dei piani di governo del territorio.

L'art. 26, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 disponeva che i comuni deliberassero l'avvio del procedimento di adeguamento dei piani regolatori generali vigenti entro un anno dall'entrata in vigore della medesima legge e procedessero «all'approvazione di tutti gli atti di PGT secondo i principi, i contenuti ed il procedimento» ivi stabiliti.

Il comma 3 del medesimo articolo, nella formulazione originaria, tramite il rinvio al precedente art. 25, comma 2, disciplinava i tempi di adeguamento dello strumento urbanistico generale nel caso in cui questo fosse stato approvato prima dell'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 51 del 1975.

Dopo le novità apportate dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge della Regione Lombardia 10 marzo 2009, n. 5 (Disposizioni in materia di territorio e opere pubbliche - Collegato ordinamentale), l'art. 26, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 regola oggi l'avvio del procedimento di approvazione del piano di governo del territorio, che deve essere stato deliberato dai comuni entro il 15 settembre 2009.

Alla luce di ciò, si deve ritenere che la deroga consentita dal citato art. 103, comma 1-*bis* (introdotto con la legge reg. Lombardia n. 4 del 2008) ha avuto un ambito di applicazione limitato sia dal punto di vista funzionale che temporale, avendo operato unicamente nella fase in cui i comuni hanno adeguato i loro piani regolatori generali (PRG) in vista dell'adozione dei piani di governo del territorio (PGT).

Come nel caso oggetto della sentenza n. 13 del 2020, anche in quello in esame il rimettente non ha motivato intorno alla rilevanza di una questione riguardante una «disciplina volta a regolare la sola fase transitoria di adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti, modulata secondo precise scansioni temporali, e non la revisione dei piani di governo del territorio già approvati». Anche la giurisprudenza amministrativa, del resto, ha ritenuto che i comuni lombardi siano autorizzati a derogare agli standard previsti dalla normativa statale «solo in sede di redazione dei nuovi PGT sostitutivi dei precedenti PRG» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 23 dicembre 2021, n. 8561, e TAR Lombardia, sezione seconda, sentenza 14 agosto 2020, n. 1576; analogamente, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 7 febbraio 2020, n. 985, e TAR Lombardia, sezione seconda, sentenza 22 luglio 2020, n. 1413).



Nel caso di specie, infatti, il Comune di Villasanta risulta aver approvato il piano di governo del territorio sostitutivo del precedente PRG nel 2012, mentre quella oggetto della decisione nel giudizio *a quo* è una determinazione contenuta nella variante generale al medesimo PGT, adottata, come detto, nel 2018 e approvata nel 2019.

4.3.- Per tali ragioni, si deve ritenere che, nel giudizio *a quo*, non operando né la deroga di cui alla norma statale, né, ancor prima, quella di cui alla norma regionale, l'asserito sovradimensionamento della dotazione a standard vada riferito, ai fini del sindacato sul relativo potere discrezionale del Comune, ai limiti e ai rapporti disciplinati dallo stesso d.m. n. 1444 del 1968, che risulta applicabile alla fattispecie da cui trae origine la controversia.

Le questioni sollevate sono quindi inammissibili, perché esse, e in particolare quelle aventi ad oggetto l'art. 2-bis, comma 1, t.u. edilizia, muovono da un presupposto interpretativo manifestamente erroneo, che le rende prive del requisito della rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», come introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-bis, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera xxx), della legge della Regione Lombardia 14 marzo 2008, n. 4, recante «Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)», come modificato, dall'art. 4, comma 1, lettera k), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali», sollevate, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere m) e s), e terzo, Cost., dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

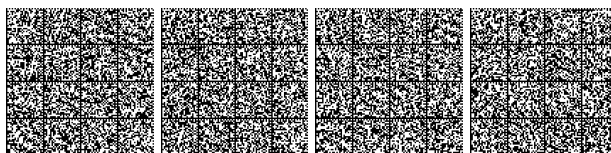
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





n. 86

Ordinanza 23 marzo - 4 maggio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati tributari - Omesso versamento delle ritenute - Ampliamento della fattispecie incriminatrice, mediante l'inclusione dell'omesso versamento delle ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale del sostituto d'imposta - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega, della riserva di legge in materia penale nonché irragionevolezza - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158, art. 7, nella parte in cui modifica l'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.
- Costituzione, artt. 3, 25, 76 e 77, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

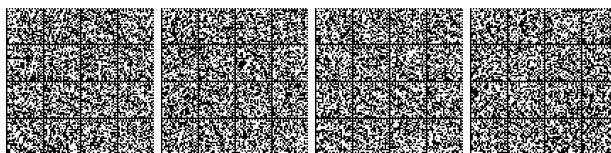
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui modifica l'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promosso dal Tribunale ordinario di Vicenza, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di G. S., con ordinanza del 7 aprile 2022, iscritta al n. 68 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di G. S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 22 marzo 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso; deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2023.

Ritenuto che con ordinanza del 7 aprile 2022, il Tribunale ordinario di Vicenza, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 77, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui modifica l'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) introducendo nella rubrica, dopo la parola «ritenute», le seguenti: «dovute o»; nonché introducendo nel comma 1, dopo la parola «ritenute», le seguenti: «dovute sulla base della stessa dichiarazione o»;

che il rimettente riferisce di procedere nei confronti di una persona imputata, tra gli altri, di più fatti di cui al reato previsto e punito dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000;

che all'udienza del 23 settembre 2021 la difesa dell'imputato ha eccepito l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 7, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del d.lgs. n. 158 del 2015, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost.;



che il giudice *a quo* evidenzia che le questioni sono state già sollevate dal Tribunale ordinario di Monza con ordinanza del 27 maggio 2021;

che, in punto di rilevanza, il rimettente afferma che, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, l'imputato andrebbe prosciolto ex art. 129 del codice di procedura penale, in relazione alle contestazioni di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, per non essere il fatto più previsto come reato;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* evidenzia che l'ampliamento della fattispecie incriminatrice in relazione alla condotta dell'omesso versamento delle ritenute dovute sulla base della dichiarazione ("modello 770") costituisce il frutto di una non corretta attività di completamento e sviluppo delle scelte del legislatore delegante;

che le disposizioni contenute nella legge di delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati, con la conseguenza che il contrasto tra norma delegata e norma delegante, per inosservanza dei principi e criteri direttivi, si traduce in violazione dell'art. 76 Cost.;

che in materia penale i principi sopra enunciati si pongono in modo ancora più stringente, atteso che l'art. 25 Cost. riserva al Parlamento le scelte incriminatrici;

che il rimettente sostiene che il legislatore delegato avrebbe esorbitato dal perimetro tracciato dall'art. 8 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita), atteso che dai principi e criteri direttivi contenuti nella norma delegante non si trae alcuna indicazione circa la possibile estensione delle condotte integranti la fattispecie di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000;

che il reato in questione e quello di cui all'art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000 rientrerebbero tra le fattispecie meno gravi in relazione alle quali la delega non prevedeva anche la possibilità di ampliarne la tipicità;

che il giudice *a quo* osserva che se, da un lato, la scelta di innalzare le soglie di punibilità da 50.000 a 150.000 euro è coerente con la delega, in quanto mira a restringere la rilevanza criminale delle condotte del sostituto, dall'altro, l'intervento legislativo opera in senso espansivo, in quanto l'introduzione del sintagma che inserisce nel computo dell'imposta non versata «le imposte dovute sulla base della dichiarazione del sostituto» ("modello 770") allarga lo spettro delle condotte punibili, estendendolo alle ritenute non certificate, ma semplicemente dovute;

che tale ampliamento è, altresì, in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto appare irragionevole che per l'omesso versamento di ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione del sostituto di imposta si preveda una sanzione penale, mentre la falsificazione e l'infedele predisposizione di tale dichiarazione sono penalmente irrilevanti;

che, inoltre, l'estensione della tipicità operata dalla disposizione censurata finisce con l'affidare allo stesso contribuente la determinazione dell'imposta evasa, così da porsi come un incentivo alla presentazione di modelli 770 con indicazione di importi sotto la soglia di punibilità, nell'assenza di una norma che punisca la dichiarazione fraudolenta;

che, con atto del 5 luglio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale, evidenziando che le questioni sono già state sottoposte al vaglio di questa Corte;

che, con atto del 4 luglio 2022, si è costituita la parte formulando argomentazioni a sostegno della illegittimità costituzionale.

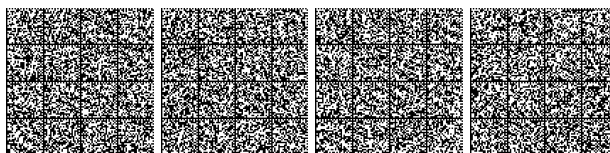
Considerato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte con la sentenza n. 175 del 2022 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 158 del 2015, nella parte in cui ha inserito le parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» nel testo dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 e dello stesso art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 limitatamente alle parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o»;

che, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ha, altresì, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 158 del 2015 e dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 limitatamente alle parole «dovute o» contenute nella rubrica della disposizione;

che, dunque, questa Corte ha già adottato la pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione censurata in senso conforme al *petitum* del rimettente;

che, quindi, la questione di legittimità costituzionale è divenuta priva di oggetto ed è pertanto manifestamente inammissibile (*ex multis*, ordinanze n. 204 e n. 102 del 2022, n. 184 e n. 47 del 2021, n. 91 del 2019, n. 137, n. 38 e n. 34 del 2017).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 11, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui modifica l'art. 10-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 77, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Vicenza, sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230086

N. 87

*Ordinanza 6 aprile - 4 maggio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale progressiva, per la durata di cinque anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità del trattamento previdenziale, dell'affidamento nonché del canone della buona amministrazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

**Previdenza - Trattamenti pensionistici di importo superiore a 100.000 euro lordi annui - Decurtazione percentuale crescente, per la durata di cinque anni, anziché di tre anni, dell'ammontare eccedente la predetta soglia - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità del trattamento previdenziale, dell'affidamento nonché del canone della buona amministrazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

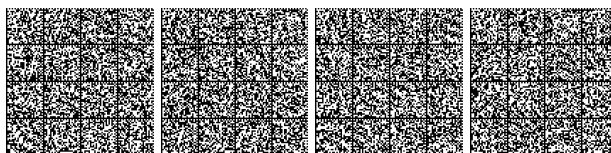
- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi da 261 a 266.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 97.

## 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. 1, commi da 261 a 266, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, nel procedimento vertente tra L. C. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 4 marzo 2020 iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti; deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2023.

Ritenuto che, con ordinanza del 4 marzo 2020, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2022, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 261 a 266, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), per contrasto con gli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 97 della Costituzione;

che, per quanto riferisce l'ordinanza, nel giudizio principale il titolare di una pensione di elevato importo rivendica l'integralità del trattamento di quiescenza, al netto della riduzione quinquennale stabilita dalle disposizioni censurate per gli assegni superiori a 100.000 euro lordi su base annua;

che, ad avviso del rimettente, tale decurtazione si risolverebbe in un prelievo tributario ingiustificatamente selettivo, abnorme nella durata e nella progressività; lederebbe inoltre i principi di adeguatezza e proporzionalità in materia previdenziale, deludendo l'affidamento di chi ha versato ingenti contributi durante la propria vita lavorativa; violerebbe infine il canone della buona amministrazione, considerata la genericità della destinazione dei risparmi di spesa;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le questioni inammissibili o, in subordine, non fondate;

che infatti, a parere dell'interveniente, quelli presentati dal rimettente sarebbero «argomenti generalissimi», comunque superati dalla sopravvenuta sentenza n. 234 del 2020, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 limitatamente alla parte in cui ha stabilito la riduzione dei trattamenti pensionistici «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni»;

che si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), parte nel giudizio *a quo*, e ha formulato conclusioni analoghe a quelle della difesa statale, in ragione della medesima constatata sopravvenienza, questa avendo determinato la cessazione del prelievo fin dal mese di gennaio 2022.

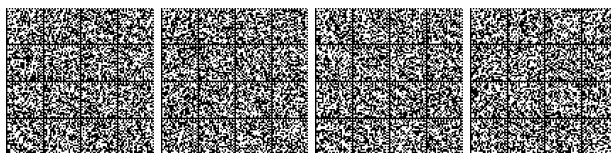
Considerato che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria (reg. ord. n. 88 del 2022), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 261 a 266, della legge n. 145 del 2018, per contrasto con gli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 97 Cost.;

che le disposizioni censurate, stabilendo la riduzione quinquennale dei trattamenti pensionistici di importo annuo superiore a 100.000 euro lordi, avrebbero introdotto un prelievo tributario ingiustificatamente selettivo, abnorme per durata e progressività; avrebbero inoltre violato i principi di adeguatezza e proporzionalità in materia previdenziale, anche sotto il profilo dell'affidamento generato dal versamento dei contributi; avrebbero leso infine il canone della buona amministrazione, per la genericità nella destinazione dei risparmi di spesa;

che questa Corte ha già deciso questioni analoghe a quelle ora in esame, con la sentenza n. 234, depositata il 9 novembre 2020, quindi sopravvenuta all'ordinanza di rimessione in scrutinio;

che tale sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, per violazione degli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti di quiescenza «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni»;

che le questioni di legittimità costituzionale allora sollevate in riferimento alla natura tributaria del prelievo sono state dichiarate non fondate, avendo la menzionata sentenza riconosciuto nel contributo una misura di solidarietà endo-previdenziale, in quanto, a norma dell'art. 1, comma 265, della medesima legge, i conseguenti risparmi di spesa non sono acquisiti al bilancio statale, ma accantonati in fondi previdenziali;





che la citata sentenza ha osservato che l'incidenza della riduzione è temperata non soltanto dalla progressività delle aliquote, ma anche dalla clausola di salvaguardia posta dall'art. 1, comma 267, della stessa legge, per effetto della quale l'applicazione del contributo di solidarietà non può ridurre l'assegno al di sotto di 100.000 euro annui;

che questa Corte, sempre nella sentenza n. 234 del 2020, ha evidenziato la funzione di riequilibrio intergenerazionale del contestato prelievo, atteso che il comma 263 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 ne esclude l'applicazione alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo, trattamenti normalmente riservati ai lavoratori più giovani, il cui importo è di regola inferiore a quello calcolato col metodo retributivo o misto;

che si è altresì rilevata la connessione tra la misura in questione e gli obiettivi di ricambio generazionale nel mercato del lavoro, perseguiti dal legislatore tramite l'istituto del pensionamento anticipato "quota 100", introdotto in via sperimentale per il triennio 2019-2021;

che la violazione degli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., esclusa dalla menzionata sentenza quanto al prelievo in sé, è stata invece dalla stessa sentenza riconosciuta in relazione alla durata del contributo superiore al triennio, la quale eccede la proiezione temporale della sperimentazione di "quota 100" e lo stesso orizzonte triennale del bilancio di previsione, oltre che il lasso ordinario delle valutazioni diacroniche in materia previdenziale;

che questa Corte, con l'ordinanza n. 172 del 2022, ha definito analoghe questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il medesimo contributo di solidarietà, sollevate prima della pubblicazione della sentenza n. 234 del 2020, ma giunte a decisione dopo di essa;

che tali questioni sono state dichiarate manifestamente inammissibili per quanto concerne la durata quinquennale della decurtazione, «poiché essa è già stata ricondotta a legittimità costituzionale, con limitazione al triennio, sicché è sopravvenuta la carenza dell'oggetto della censura»;

che, viceversa, le medesime questioni sono state dichiarate manifestamente infondate per quanto concerne la riduzione degli assegni nei limiti della durata triennale, «atteso che il rimettente non porta argomenti nuovi rispetto a quelli giudicati non fondati dalla sentenza n. 234 del 2020»;

che la stessa soluzione, e per gli stessi motivi, si impone in riferimento alle questioni ora in esame;

che infatti, laddove denunciano l'abnormità della durata quinquennale del prelievo, tali questioni non hanno più oggetto, venuto meno per effetto della limitazione al triennio, mentre, quando denunciano il contributo in sé, entro il triennio, esse non sono sostenute da argomenti ulteriori rispetto a quelli già disattesi dalla sentenza n. 234 del 2020;

che anche l'odierna evocazione dei parametri di cui agli artt. 2 e 97 Cost., non specificamente vagliati da tale sentenza, in realtà non introduce alcuna novità argomentativa, poiché quella decisione ha fatto leva proprio sul canone di solidarietà ex art. 2 Cost. per giustificare il prelievo, nei limiti del triennio, quale prestazione patrimoniale imposta, e, circa la destinazione dei risparmi, qui denunciata per genericità al metro dell'art. 97 Cost., ha rimarcato la sufficienza della devoluzione endoprevidenziale.

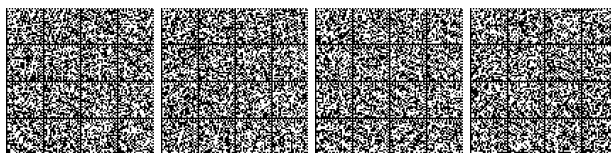
Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, quest'ultimo vigente *ratione temporis*.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 261 a 266, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni», sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 97 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 261 a 266, della legge n. 145 del 2018, nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di tre anni», sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 97 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230087

N. 88

*Sentenza 9 marzo - 8 maggio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Testo unico dell'immigrazione - Reati ostativi al rinnovo del permesso di soggiorno - Condanna, anche non definitiva, per il reato di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope di lieve entità nonché condanna definitiva per il reato di commercio di prodotti con segni falsi - Necessità di una verifica in concreto della pericolosità sociale del richiedente da parte dell'autorità competente - Omessa previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, anche in relazione a fonti convenzionali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 4, comma 3, e 5, comma 5; codice penale, art. 474, secondo comma,
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3 (*recte*: del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi dal Consiglio di Stato, sezione terza, con ordinanze del 1° luglio e del 23 giugno 2022, iscritte, rispettivamente, ai numeri 97 e 99 del registro ordinanze 2022, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.



Visti l'atto di costituzione di N. N., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;  
uditi l'avvocato Massimo Auditore per N. N. e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2023.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con due distinte ordinanze di contenuto analogo, iscritte ai numeri 97 e 99 del registro ordinanze 2022, il Consiglio di Stato, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

La disposizione è censurata - quanto all'ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2022 - nella parte in cui, al terzo periodo, richiamando tutti «i reati inerenti gli stupefacenti», include la fattispecie di cui all'art. 73, comma 5, 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), tra quelle automaticamente ostative al rilascio ovvero al rinnovo del permesso di soggiorno.

Analogamente, la stessa disposizione è censurata - quanto all'ordinanza iscritta al n. 99 reg. ord. 2022 - nella parte in cui prevede che il reato di cui all'art. 474 del codice penale, rubricato «Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi», sia automaticamente ostativo al rilascio ovvero al rinnovo del permesso di soggiorno.

1.1.- Nell'ambito del giudizio che ha dato luogo alla ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2022, il giudice rimettente riferisce di dover decidere sull'appello proposto avverso la sentenza 17 gennaio 2019, n. 39, del Tribunale amministrativo regionale Lombardia, sezione staccata di Brescia, che ha rigettato il ricorso di uno straniero [ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998] la cui istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro era stata respinta dal Questore di Brescia per la esistenza di una sentenza di condanna del richiedente alla pena di mesi cinque e giorni dieci di reclusione, oltre ad euro 600 di multa, per il reato di cui al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 (rubricato «Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope»). La fattispecie incriminatrice richiamata punisce, «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità», stabilendo le pene della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329.

Il ricorso, in primo grado, era stato respinto, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, a causa della condanna per un «reato ostativo, pertanto automaticamente preclusivo al rilascio del rinnovo». Nel giudizio di appello, lo straniero, soccombente in primo grado, ha riproposto «le medesime censure dedotte in primo grado», concernenti la violazione sia degli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 286 del 1998, «perché il reato non sarebbe sintomatico di pericolosità sociale», sia dell'art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), «in quanto, qualora il preavviso di rigetto fosse stato ritualmente notificato, egli avrebbe potuto proporre le necessarie osservazioni per dimostrare l'efficacia del radicamento nel tessuto sociale».

In punto di rilevanza, il Collegio rimettente - premessa la sussistenza della propria giurisdizione - richiama la motivazione della sentenza penale di condanna dell'appellante, pronunciata dal Tribunale ordinario di Milano per detenzione illecita di «gr. 19.00 di sostanza stupefacente di tipo hascisch» e per successiva cessione di «grammi 1,50 della medesima sostanza» a una terza persona, e rimarca che essa riguarda la fattispecie di cosiddetto «spaccio di lieve entità», di cui, per l'appunto, all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990. Il giudice *a quo* sottolinea che l'appellante «non ha legami familiari sul territorio italiano» e, di conseguenza, non è a lui applicabile la «mitigazione» dell'automatismo prevista dall'art. 5, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998 (a norma del quale, «[n]ell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale»). L'amministrazione, pertanto, si trovava vincolata a respingere la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, non potendo effettuare alcuna valutazione discrezionale circa le circo-



stanze del caso concreto, neanche in merito alla tenuità dei fatti che avevano condotto alla condanna penale. A giudizio del rimettente, ne seguirebbe «inevitabilmente una pronuncia di rigetto dell'appello [...] tanto più per l'irrilevanza della pure lamentata violazione dell'art. 10 bis l. 241/90».

Né, sempre in punto di rilevanza, sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, tale da valorizzare «la pericolosità in concreto del fatto delittuoso». Simile opzione ermeneutica, pur talvolta adottata dalla giurisprudenza, non sarebbe percorribile, sia per un limite di natura letterale (in quanto il testo di legge «esclude che vi sia differenza tra le fattispecie di reato richiamate», non venendo in rilievo né il principio di offensività né la previsione dell'art. 133 cod. pen.), sia perché la ricerca del «punto di equilibrio» tra il diritto di soggiornare liberamente sul territorio nazionale e il diritto dei cittadini alla sicurezza nazionale non potrebbe essere rimessa al giudice, ma dovrebbe restare di esclusiva competenza del legislatore.

Ancora, il rimettente esclude di poter percorrere la strada della disapplicazione della norma per contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea. Premette che la materia dell'immigrazione - coinvolta dalle norme di cui Capo secondo del Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 - costituisce «un tipico caso di competenza concorrente tra l'Unione Europea e gli Stati membri», sì che la vicenda *de qua* andrebbe collocata «nella sfera di competenza dello Stato italiano, in qualità di Stato membro», con conseguente «necessità di proposizione del giudizio di legittimità» da parte del giudice, il quale non potrebbe «disapplicare direttamente la norma». A fronte dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, in tema di concorrenza tra il rimedio della disapplicazione e quello del giudizio di legittimità costituzionale, nel caso di specie il rimettente «ritiene di dover investire preliminarmente la Corte Costituzionale», pur se le «norme censurate si appalesano viziate tanto rispetto alla Carta Costituzionale quanto al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea».

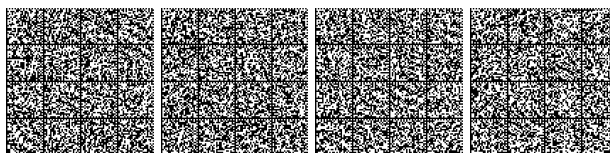
Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, nell'ordinanza di remissione si richiama l'evoluzione che, sul principio di proporzionalità, si è registrata nel diritto dell'Unione europea, in cui esso, da canone ermeneutico utilizzato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, si è imposto «nel panorama dei principi fondamentali del diritto europeo», fino a trovare positivizzazione nell'art. 5 TFUE.

Accanto alla proporzionalità verrebbe, poi, in rilievo il «concetto di ragionevolezza», da intendersi nel senso di coerenza della norma con il fine perseguito. Ragionevolezza e proporzionalità starebbero in rapporto di interdipendenza, nel senso che, nell'esercizio del potere (da parte del legislatore o dell'amministrazione), alla preliminare valutazione dell'interesse deve seguire una misura che vi risponda e che «abbia il corretto punto di bilanciamento tra interessi inevitabilmente confliggenti».

Nella materia di cui si tratta, l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 rappresenterebbe «il punto di equilibrio raggiunto dal legislatore per la protezione del bene della sicurezza pubblica di fronte al quale la libertà di soggiorno del singolo diviene recessiva». Le fattispecie di rilievo penale indicate come ostative dalla norma - osserva il rimettente - sarebbero, tuttavia, «disomogenee tra loro in termini di condotta, di bene giuridico protetto, di limiti edittali di trattamento sanzionatorio e di allarme sociale», e sarebbero tali da parificare, dal punto di vista della sanzione amministrativa applicata, reati gravi, come l'omicidio volontario, ad altri di ben minore portata, come quello di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990.

Il rimettente ricorda, in proposito, che la giurisprudenza di questa Corte, pur riconoscendo al legislatore un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, ha precisato trattarsi di una discrezionalità non assoluta, «dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti» (è citata la sentenza di questa Corte n. 202 del 2013). L'automatismo ostativo, basato su una presunzione assoluta di pericolosità, ben potrebbe ritenersi giustificato, purché sia il frutto di un «bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 Cost.», e non risulti arbitrario come accade quando «sia agevole [...] formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa» (con richiamo, ancora, alla sentenza n. 202 del 2013).

Il Collegio rimettente è consapevole del dictum della sentenza n. 148 del 2008, con la quale questa Corte si è espressa sulla «tenuta costituzionale» dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, giudicando non irragionevole la scelta di accomunare fattispecie di reato ontologicamente diverse. Cionondimeno, «in considerazione dell'evoluzione che la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale ha maturato negli ultimi anni in tema di proporzionalità della pena», ritiene che quella decisione possa oggi essere rivista, soprattutto alla luce della successiva sentenza di questa Corte n. 172 del 2012, che ha ritenuto non compatibile con l'art. 3 Cost. la disciplina della «procedura di emersione del 2009» (di cui all'art. 1-ter, comma 13, lettera c, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini», convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102), in quanto limitava il sindacato della pubblica amministrazione non permettendo la valutazione della pericolosità in concreto del cittadino straniero.





Privare l'amministrazione del potere di valutare la situazione concreta costituirebbe un rimedio non necessario, vieppiù nella cornice legislativa che parifica «fattispecie di reato che si connotano per violenza, efferatezza, condotte contrarie alla vita, all'incolumità fisica e psichica, alla libertà sessuale (quali, tra gli altri, reati di omicidio, violenza sessuale, atti sessuali con minorenni)», con un reato, quale quello ex art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, che «ancorché suscettibile di essere un potenziale pericolo per beni di interesse relevantissimo [...] lo stesso legislatore [...] ha ritenuto meno grave, prevedendo una collocazione topografica autonoma, un trattamento sanzionatorio più mite e un conseguente regime processuale differenziato». Tale disposizione - prosegue il rimettente - delinea quella che la giurisprudenza della Corte di cassazione ha qualificato come «una ipotesi autonoma di reato» che, ai sensi dell'art. 380, comma 2, lettera *h*), del codice di procedura penale, costituisce un'eccezione alle ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza di reato; situazione, quest'ultima, che dunque contrasterebbe con la scelta del legislatore di individuare tale ipotesi di reato tra quelle automaticamente ostative al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno.

Del resto, alcune condotte di reato inerenti alle sostanze stupefacenti non sarebbero più sintomatiche, ormai, di quel necessario grado di «pressing social need» che rende proporzionata la misura.

In definitiva, l'automatismo previsto dalla norma censurata non potrebbe dirsi «misura necessaria ovvero idonea alla tutela della sicurezza pubblica», né «proporzionata in senso stretto», in quanto risulterebbe «troppo pregiudizievole della sfera del privato il quale non può addurre alcun elemento relativo al proprio percorso di integrazione socio-lavorativa che possa essere preso in considerazione dall'amministrazione la quale si vede costretta a rigettare l'istanza».

L'esclusione della fattispecie di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 dal novero dei reati ostativi non produrrebbe l'automatico rilascio ovvero rinnovo del permesso di soggiorno, ma «[f]avorirebbe unicamente il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino straniero», consentendo alla prima di considerare la situazione fattuale del secondo.

Quanto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, il Collegio rimettente richiama l'attenzione sul profilo della «protezione della vita privata» che, nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, attiene «all'identità fisica e sociale della persona umana e non è suscettibile di una definizione esaustiva» e finisce per tutelare «il diritto allo sviluppo personale, inteso come personalità o autonomia personale comprendendo il diritto ad una vita sociale privata e, in via più generale, il diritto a partecipare alla crescita della società».

1.2.- Con l'ordinanza iscritta al n. 99 reg. ord. 2022, il Consiglio di Stato riferisce di dover decidere sull'appello promosso contro una sentenza del TAR Liguria che ha respinto il ricorso di uno straniero al quale l'amministrazione aveva negato il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro in considerazione delle «numerose denunce», a carico del richiedente, per ricettazione e per commercio di prodotti con marchi falsi, nonché della condanna, dallo stesso riportata e pronunciata con decreto penale (non opposto e divenuto, quindi, irrevocabile), alla pena di euro 2.350,00 di multa per i reati di cui agli artt. 474 e 648 cod. pen., per vendita di merci con marchio contraffatto.

Osserva il rimettente che la sentenza di rigetto, emessa dal TAR Liguria, «ha ritenuto il provvedimento di diniego legittimo», ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, rilevando l'esistenza sia del decreto penale di condanna irrevocabile, per i reati di cui agli artt. 474 e 648 cod. pen., sia delle «numerose denunce per gli stessi reati», e giudicando, per l'effetto, «logica e razionale la valutazione di pericolosità del ricorrente ai sensi dell'art. 1, lett. *a*), d.lgs. n. 159 del 2011».

In punto di rilevanza, il rimettente - premessa la sussistenza della propria giurisdizione, e precisato, anche in questo caso, che l'appellante «non ha legami familiari sul territorio italiano» - riferisce che la sentenza penale di condanna è stata pronunciata sia in relazione al reato di cui all'art. 474 cod. pen. («Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi») - poiché egli poneva in vendita, o comunque deteneva per la vendita, diversi oggetti con marchio contraffatto, tra i quali giubbotti, scarpe, magliette, felpe - sia a quello di cui all'art. 648 cod. pen. («Ricettazione»), «perché, al fine di procurarsi un profitto», e di eseguire il reato di cui all'altro capo di imputazione, egli «acquistava o comunque riceveva gli oggetti di cui al medesimo capo provenienti dal delitto di contraffazione dei relativi marchi». La condanna, dunque, è stata pronunciata per entrambe le fattispecie delittuose, sia ex art. 474 cod. pen., sia ex artt. 648 e 61, numero 2), cod. pen.

La condanna per ricettazione, precisa l'ordinanza, «non è annoverabile [...] tra le ipotesi di reato ostativo», ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, in quanto l'unica fattispecie ostativa di ricettazione ivi contemplata, attraverso il richiamo all'art. 380, comma 2, lettera *f-bis*), cod. proc. pen., è quella aggravata, prevista dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 648 cod. pen., ipotesi che non ricorre nel caso di specie. Viceversa, portata ostativa ai sensi del citato art. 4, comma 3, è da riconoscere alla condanna per il reato di cui all'art. 474 cod. pen., con la conseguenza che ne deriverebbe «inevitabilmente una pronuncia di rigetto dell'appello, con contestuale conferma della sentenza di primo grado, tanto più per l'irrelevanza della pure lamentata violazione dell'art. 10 bis».



Anche in questo caso, sarebbe impraticabile, a giudizio del rimettente, una «interpretazione costituzionalmente conforme» dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, nel senso di «valorizzare la pericolosità in concreto del fatto delittuoso». Simile soluzione è stata adottata in passato dalla giurisprudenza, anche da parte della medesima sezione rimettente, valorizzando la «tenuità del fatto di reato» (ad esempio, nel caso di «detenzione di n. 3 paia di jeans contraffatti»), ossia per fattispecie nelle quali, «secondo l'id quod plerumque accidit», non può ritenersi superata quella «soglia di pericolosità sociale che attiva l'automatismo previsto dalla norma». Di seguito, il rimettente argomenta la *ratio* di questa soluzione ermeneutica, e quindi anche la sua non percorribilità nella specie, in termini del tutto analoghi all'ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2022.

Anche le successive argomentazioni, riguardanti l'impossibilità - a giudizio del rimettente - di disapplicare la norma in questione per contrarietà al diritto dell'Unione europea, ripercorrono quelle svolte nella suddetta ordinanza.

Riguardo alla non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente opera una generale ricostruzione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, alla stregua della giurisprudenza costituzionale e di quella della Corte di giustizia UE e della Corte EDU, e ne fa derivare gli argomenti a sostegno della questione di legittimità costituzionale in termini del tutto coincidenti con l'ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2022.

Con specifico riguardo alla fattispecie di reato di cui all'art. 474 cod. pen., nell'ordinanza di rimessione si sottolinea che «l'esigenza di sicurezza e tranquillità pubblica», all'epoca valutata dal legislatore quando quel reato fu inserito nel catalogo delle fattispecie autonomamente ostative al rilascio e/o al rinnovo del permesso di soggiorno, sarebbe ormai «progressivamente venuta meno», sia avuto riguardo alla netta diminuzione delle denunce («più che dimezzate nel 2020»), sia in considerazione della «residualità» dell'ipotesi ostativa in esame: ciò, potendosi far applicazione dell'art. 131-*bis* cod. pen. (che esclude la punibilità quando l'offesa è di particolare tenuità). A fronte di tale possibilità, secondo il rimettente, sarebbe «irragionevole sostenere» che questa fattispecie incriminatrice possa ritenersi «connotata da particolare allarme sociale». Ne deriverebbe che la scelta del legislatore, ai fini dell'ostatività automatica ex art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, di «parificare» questo reato minore con altre fattispecie che «si connotano per violenza, efferatezza, condotte contrarie alla vita, all'incolumità fisica e psichica, alla libertà sessuale» sarebbe «contrari[a] al canone della proporzionalità». Al contrario, l'esigenza di pubblica sicurezza meglio potrebbe essere tutelata se fosse riconosciuto, all'amministrazione, il potere di procedere ad una valutazione in concreto delle singole situazioni.

2.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per la non fondatezza delle questioni.

La difesa statale precisa, in punto di fatto, che gli appellanti dei giudizi a quibus non sono soggiornanti di lungo periodo, per cui essi non potrebbero beneficiare delle previsioni dell'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, norma che esclude l'automatismo ostativo delle condanne penali proprio per coloro che siano in possesso di tale permesso di soggiorno.

Nel merito, le questioni sarebbero non fondate. Il precedente specifico di questa Corte (la sentenza n. 148 del 2008) non potrebbe considerarsi superato - a giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato - dal recente orientamento in tema di proporzionalità della pena. Ciò, in quanto la misura del diniego di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno non avrebbe natura sanzionatoria né costituirebbe una misura restrittiva di libertà fondamentali. Nemmeno si configurerebbe alcuna interferenza con la vita privata e familiare dell'interessato, ai sensi dell'art. 8 CEDU.

L'interveniente osserva che l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 individua «specifici reati» che, per le loro caratteristiche, «creano un particolare allarme sociale a prescindere dall'intensità del disvalore penale», in ciò distinguendosi dalla previsione dell'art. 1-*ter*, comma 12 (*recte*: comma 13), lettera *c*), del d.l. n. 78 del 2009, come convertito, ritenuta irragionevole da questa Corte con la sentenza n. 172 del 2012 a causa del suo rinvio generalizzato a tutti i reati di cui all'art. 381 cod. proc. pen. Inoltre, il giudice rimettente non avrebbe considerato che il complessivo sistema normativo consente all'interessato di chiedere all'amministrazione di valutare la propria condizione personale, come previsto dall'art. 19, comma 1.1., del d.lgs. n. 286 del 1998, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *e*), numero 1), del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 173.

In sostanza, osserva l'interveniente, la conformità del provvedimento espulsivo dello straniero rispetto all'ordinamento sovranazionale, «ivi incluso l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo», formerebbe senz'altro oggetto di valutazione, proprio nell'ambito delle verifiche imposte dalla novella normativa appena richiamata. La Corte EDU, del resto, avrebbe riconosciuto agli Stati «il diritto [...] di controllare l'ingresso e il soggiorno degli



stranieri» nel territorio nazionale e, in tale contesto, avrebbe affermato che il richiamato art. 8 non prevede un diritto assoluto per qualsiasi categoria di stranieri a non essere espulsi o estradati, dovendo invece verificarsi, nello specifico, se l'espulsione o l'extradizione diano luogo a una violazione della vita familiare o privata dell'interessato. Si ricorda che, nel valutare la nozione di «vita privata e familiare» dello straniero, la Corte EDU richiede un elevato grado di integrazione sociale dell'interessato, specie alla luce di un lungo periodo vissuto nel territorio in questione (è richiamata la sentenza della grande camera, 9 ottobre 2003, Slivenko contro Lettonia); le fattispecie oggetto dei giudizi a quibus sarebbero del tutto diverse, dal momento che nessuno dei due appellanti ha vincoli familiari in Italia, né ha il permesso di soggiornante di lungo periodo, «né è emerso dalla documentazione in atti un [loro] elevato livello di integrazione sociale».

In ogni caso, conclude l'Avvocatura generale dello Stato, anche a voler ritenere che la misura in discussione rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 8 CEDU, la stessa risponderrebbe «a una necessità propria di una società democratica, come declinata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha riconosciuto un ampio margine di apprezzamento agli Stati contraenti». I reati in materia di stupefacenti «sono sicuramente tra quelli che comportano uno dei maggiori allarmi sociali», senza che, ai fini della portata ostativa della condanna, possa assumere particolare rilevanza l'entità della pena inflitta, come anche riconosciuto dalla Corte EDU. Né potrebbe trascurarsi il fatto che il legislatore, nel suo margine di apprezzamento, possa «ragionevolmente aver ritenuto che tutti i reati in materia di stupefacenti, senza distinzioni rimettibili al giudizio dell'autorità amministrativa», così come il reato ex art. 474 cod. pen., «destano un livello di allarme sociale incompatibile con l'ingresso o il soggiorno dello straniero». Anzi, con riguardo al reato ex art. 474 cod. pen., proprio l'ordinanza di rimessione, mediante i dati di criminalità che essa cita, «sembra confermare che la finalità anche preventiva perseguita dal legislatore stia dando risultati positivi rispetto al dilagare di detto fenomeno criminoso e che la norma censurata non possa quindi considerarsi irragionevole o sproporzionata rispetto allo scopo perseguito».

3.- Nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 99 del reg. ord. 2022, si è altresì costituito N. N., appellante nel giudizio *a quo*, sostenendo le ragioni dell'accoglimento.

Preliminarmente, egli sottolinea che, nell'originaria versione dell'elenco dei reati ostativi di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, non figurava la fattispecie dell'art. 474 cod. pen. Essa fu introdotta solo con la legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), che la inserì, tuttavia, come nuovo comma 7-bis, all'interno delle previsioni di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 286 del 1998, relative al permesso di soggiorno per lavoro autonomo. Successivamente, per evitare disparità di trattamento rispetto ai titolari di permesso di soggiorno per lavoro, la disposizione fu inserita all'interno della norma generale di cui all'art. 4, comma 3. Ciò testimonierebbe la diversità di origine e di esigenza che la previsione del reato di cui all'art. 474 cod. pen., come ostativo, ha assunto rispetto alla previsione delle altre fattispecie di cui all'art. 4, comma 3.

Del resto - si aggiunge - l'ostatività del reato di cui si tratta, cancellata dalla normativa sulla “sanatoria” dei lavoratori stranieri irregolari del 2009 ad opera di questa Corte (con la richiamata sentenza n. 172 del 2012), non è stata riprodotta dal legislatore nemmeno nelle due successive discipline sulla cosiddetta emersione, di cui - rispettivamente - all'art. 5, comma 13, lettera c), del decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109 (Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), e all'art. 103, comma 10, lettera c), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2020, n. 77.

Sembrirebbe, allora, del tutto irragionevole che uno straniero, pur condannato ai sensi dell'art. 474 cod. pen., ma ammesso alla regolarizzazione proprio per effetto delle norme da ultimo citate, e quindi in possesso di regolare permesso di soggiorno per lavoro, possa poi incorrere nel rifiuto del rinnovo di tale permesso solo perché già condannato per quello stesso precedente penale; ché, anzi, nel frattempo, tale precedente, e quindi la stessa commissione del fatto, «sono diventati più risalenti, e quindi meno significativi in ordine alla valutazione (della pericolosità) del soggetto», il quale, trascorsi gli anni del soggiorno «in sanatoria» si sarà, a quel punto, maggiormente integrato, verosimilmente avrà in corso attività lavorativa e quant'altro». Dal che, un ulteriore profilo di “palese irragionevolezza” della normativa in esame.

Quanto precede - a giudizio della parte costituita - potrebbe forse condurre, anziché a una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, a una possibile sua interpretazione “correttiva”, nel senso di ritenere implicitamente abrogata la norma in questione nella parte in cui fa riferimento ai reati - in particolare, all'art. 474 cod. pen. - per i quali, nell'arco di oltre un decennio, è stata resa possibile l'emersione dal lavoro irregolare.





*Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato, sezione terza, con due ordinanze di analogo tenore, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede che il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (nel caso della ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2022), nonché il reato di cui all'art. 474 cod. pen. (nel caso della ordinanza iscritta al n. 99 reg. ord. 2022) siano automaticamente ostativi al rilascio ovvero al rinnovo del permesso di soggiorno.

Il giudice rimettente è chiamato a decidere, in grado di appello, sulla legittimità di due provvedimenti di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro che sono stati adottati, dall'amministrazione competente, in conseguenza di una sentenza di condanna a carico dei rispettivi richiedenti. In entrambe le ordinanze di rimessione si precisa che il titolare del permesso di soggiorno da rinnovare non ha legami familiari sul territorio nazionale, sicché non risulta applicabile la previsione di cui all'art. 5, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, che "mitiga" l'automatismo censurato imponendo all'amministrazione, allorché il procedimento riguardi uno «straniero [ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998] che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» ovvero il «familiare ricongiunto», o (per effetto della sentenza di questa Corte n. 202 del 2013) uno straniero «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato», di tenere conto «della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale».

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale del descritto automatismo per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, censurando, in particolare, il contrasto con i canoni di proporzionalità e di ragionevolezza. A suo giudizio il legislatore, con una scelta «troppo pregiudizievole della sfera del privato», avrebbe equiparato, quanto all'effetto ostativo al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, fattispecie di minore entità (pur penalmente rilevanti) «con reati gravi, quali, ad esempio, l'omicidio e la violenza sessuale», e avrebbe così determinato un sacrificio della posizione giuridica dello straniero «che non risponde a necessità e può risultare, in taluni casi, ingiustificatamente discriminatorio» ovvero «eminentemente sproporzionato».

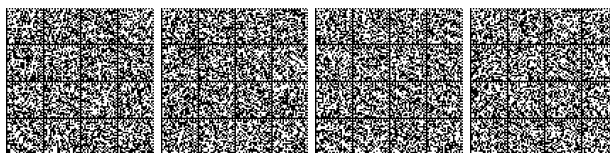
2.- Le questioni sollevate dalle due ordinanze di rimessione si prestano a essere definite con un'unica sentenza, riguardando la medesima disposizione, censurata con riferimento agli stessi parametri costituzionali e convenzionali. I due giudizi devono pertanto essere riuniti.

3.- Preliminarmente, deve darsi atto di una sopravvenienza legislativa, rispetto al quadro normativo vigente al momento della pubblicazione delle ordinanze di rimessione.

L'art. 7, comma 1, lettera c), n. 1, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare), convertito, con modificazioni, nella legge 5 maggio 2023, n. 50, sotto la rubrica «Protezione speciale, vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio, cure mediche e calamità naturali», ha soppresso il terzo e il quarto periodo del comma 1.1. dell'art. 19 del d.lgs. n. 286 del 1998, che così recitavano: «[n]on sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine».

Il richiamato *ius superveniens*, peraltro, non determina la necessità di restituire gli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, non avendo incidenza immediata sulla disposizione censurata, tenuto conto che lo stesso art. 7, comma 2, stabilisce espressamente che continua ad applicarsi la normativa previgente per le istanze presentate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 20 del 2023, come convertito, nonché «nei casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della Questura competente».

4.- Va altresì premesso che l'odierno *thema decidendum*, come delineato dalle ordinanze di rimessione, si limita a quella parte della formulazione dell'art. 4, comma 3, terzo e quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998 che coinvolge nell'automatismo i reati di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e di cui all'art. 474 cod. pen., per i quali sono state pronunciate le condanne che assumono rilievo nei giudizi a quibus.





Va anzi precisato, quanto alla fattispecie di cui all'art. 474 cod. pen., che a essere rilevante è, nella specie, unicamente il reato previsto e punito dal secondo comma di tale disposizione, che incrimina il commercio di prodotti con segni contraffatti: l'appellante, infatti, è stato condannato solo per la condotta di vendita (e di detenzione per la vendita). La seguente disamina, pertanto, non potrà riferirsi alle previsioni del primo comma, concernente la fattispecie dell'introduzione di tali prodotti nel territorio dello Stato, caratterizzata da un trattamento sanzionatorio sensibilmente differente.

Occorre, parimenti, segnalare che le fattispecie all'esame del giudice *a quo* hanno ad oggetto istanze di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro. È, pertanto, a tale ipotesi che viene limitato il giudizio di conformità a Costituzione della disposizione censurata, così circoscrivendosi il *thema decidendum* rispetto al petitum formulato dal rimettente, esteso, invece, anche al rilascio di detto titolo.

5.- Deve, ulteriormente, in via preliminare, chiarirsi che le doglianze, espresse dal rimettente nei confronti dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, che disciplina le condizioni di ammissione dello straniero nel territorio dello Stato italiano, sono all'evidenza rivolte al combinato disposto di questa norma e di quella di cui all'art. 5, comma 5, dello stesso decreto legislativo, che, nel riferirsi al rilascio e al rinnovo (oggetto, quest'ultimo, delle istanze che hanno dato luogo ai giudizi *a quibus*) del permesso di soggiorno, li subordina alla sussistenza dei requisiti richiesti per l'ingresso, implicitamente rinviando al citato art. 4, comma 3.

6.- Tanto premesso, le questioni sono fondate.

6.1.- Nei casi all'odierno esame di questa Corte, viene, dunque, in considerazione la predetta disciplina, che - per gli stranieri privi di legami familiari - fa discendere dalle condanne previste dal citato art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 la conseguenza automatica del diniego di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno (ovvero, ancora, della sua revoca).

Tale automatismo, che non si rinveniva nell'originaria formulazione della norma, è stato introdotto con l'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge n. 189 del 2002, che ha dato luogo, per l'individuazione delle fattispecie ostative, a un sistema «“bipartito” basato sulla enucleazione di due criteri concorrenti di natura composita» (sentenza n. 277 del 2014): l'uno di carattere misto (quantitativo-qualitativo) che, mediante il richiamo all'art. 380, commi 1 e 2, cod. proc. pen., include tra i reati ostativi tutti quelli che prevedono l'arresto in flagranza obbligatorio, a loro volta individuati in base non solo al quantum di pena stabilito dalla legge (comma 1 dell'art. 380 cod. proc. pen.), ma anche alla classificazione per “tipologia” (comma 2 dello stesso art. 380); l'altro, di natura solo qualitativa, che fa rientrare, tra i reati ostativi, anche quelli specificamente individuati dalla norma (tutti i reati inerenti agli stupefacenti, quelli contro la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione e dell'emigrazione clandestina e alcune fattispecie legate allo sfruttamento della prostituzione).

6.1.1.- Con la generale dizione «reati inerenti gli stupefacenti» il legislatore del 2002 ha incluso dunque, tra i reati ostativi, anche il cosiddetto “piccolo spaccio” di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (nel testo sostituito, da ultimo, dall'art. 1, comma 24-*ter*, lettera *a*, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante «Disposizioni urgenti 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, nonché di impiego di medicinali», convertito, con modificazioni, in legge 16 maggio 2014, n. 79), previsto oggi come ipotesi autonoma di reato (già per effetto dell'art. 2, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria», convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10), e che, all'epoca, configurava piuttosto una fattispecie attenuata rispetto al reato-base di detenzione e spaccio di stupefacenti. Detto reato assume rilievo nel giudizio che ha dato origine all'ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2022.

Quanto a quello di cui all'art. 474 cod. pen., cui fa riferimento l'ordinanza iscritta al n. 99 reg. ord. 2022, esso è stato parimenti configurato, dal legislatore del 2002, come reato automaticamente ostativo, unitamente a quello di cui all'art. 473 cod. pen., ma relativamente a un'unica tipologia di permesso di soggiorno, quello per motivi di lavoro autonomo, come previsto dal nuovo comma 7-*bis* dell'art. 26 del t.u. immigrazione. Solo successivamente, in parallelo all'estensione del catalogo dei reati ostativi, via via arricchito dal legislatore, le fattispecie degli artt. 473 e 474 cod. pen. sono state incluse, con l'art. 1, comma 22, lettera *a*), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella previsione generale dell'art. 4, comma 3, quarto periodo, del testo unico del 1998.

6.2.- Una delle conseguenze delle modifiche introdotte dalla legge n. 189 del 2002 è stata quella di far discendere, dalla commissione dei reati indicati nella nuova formulazione dell'art. 4, comma 3, terzo periodo (e oggi anche quarto periodo), t.u. immigrazione, anche l'effetto dell'automatismo espulsivo. Ciò, in base al combinato disposto tra tale nuova formulazione e la previsione dell'art. 13, comma 2, lettera *b*), del medesimo testo unico, che - allora, come oggi - ricollega la misura dell'«espulsione amministrativa», di competenza del prefetto, al venir meno del permesso di soggiorno sul territorio nazionale.



6.3.- Tanto premesso, il dubbio sollevato dal Consiglio di Stato riguarda il possibile contrasto tra quanto stabilisce l'art. 4, comma 3, terzo e quarto periodo, t.u. immigrazione (come modificato a partire dalla legge n. 189 del 2002) e il parametro di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., anche alla luce dell'art. 8 CEDU, evocato come parametro interposto rispetto alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Ciò, con riferimento a quelle fattispecie, incluse nell'elenco dei reati ostativi, dianzi indicate, che sono caratterizzate da un minor grado di offensività quali, come già precisato, quelle di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e all'art. 474, secondo comma, cod. pen.

6.3.1.- La giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che, in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2021, n. 20 del 2019 e n. 137 del 2018).

Così, nel vagliare la complessiva ragionevolezza e proporzionalità delle previsioni che, come nel caso oggi in esame, implicano l'allontanamento dal territorio nazionale di uno straniero, questa Corte ha affermato la necessità di «un conveniente bilanciamento» tra le ragioni che giustificano la misura di volta in volta prescelta dal legislatore, tra le quali, segnatamente, la commissione di reati da parte dello straniero, «e le confliggenti ragioni di tutela del diritto dell'interessato, fondato appunto sull'art. 8 CEDU, a non essere sradicato dal luogo in cui intrattenga la parte più significativa dei propri rapporti sociali, lavorativi, familiari, affettivi» (ordinanza n. 217 del 2021, di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE).

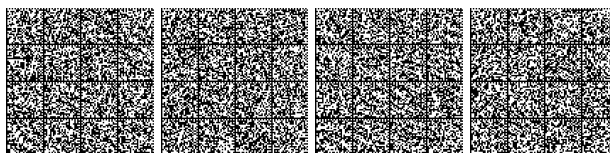
Se, dunque, per un verso, al legislatore va riconosciuta un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno di uno straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda (*ex plurimis*, sentenze n. 277 del 2014, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994), per altro verso occorre chiarire che tale discrezionalità «non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino» (sentenza n. 202 del 2013; in precedenza, anche sentenze n. 172 del 2012, n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010, n. 78 del 2005).

Come pure questa Corte ha affermato, il legislatore, nell'esercizio di tale discrezionalità, «può anche prevedere casi in cui, di fronte alla commissione di reati di una certa gravità, ritenuti particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'amministrazione sia tenuta a revocare o negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni»: ciò, tuttavia, alla condizione che simile previsione sia il risultato «di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 Cost., tra l'esigenza, da un lato, di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e di regolare i flussi migratori e, dall'altro, di salvaguardare i diritti dello straniero, riconosciutigli dalla Costituzione» (sentenza n. 202 del 2013, che richiama la sentenza n. 172 del 2012).

La giurisprudenza di questa Corte, in applicazione di tali coordinate, è quindi giunta, in passato, a caducare disposizioni legislative che, nella materia dell'immigrazione, introducevano automatismi tali da incidere in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali degli stranieri, in quanto non rispecchiavano un ragionevole bilanciamento tra tutti gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale coinvolti (sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010).

6.3.2.- I descritti approdi giurisprudenziali sono in sintonia con gli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, chiamata, con specifico riferimento all'espulsione dello straniero, a confrontarsi con la norma convenzionale - l'art. 8 CEDU, che, come si è visto, per i presenti giudizi, il rimettente assume a parametro interposto - volta a proteggere il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

In particolare, la Corte EDU, con la sentenza della grande camera, 18 ottobre 2006, Üner contro Olanda - nel ripercorrere propri precedenti arresti, concernenti i limiti dell'ingerenza dei pubblici poteri sui diritti tutelati dall'art. 8 CEDU, in chiave di proporzionalità - ha specificamente individuato i criteri che consentono di valutare se la misura dell'allontanamento di uno straniero possa considerarsi «necessaria», in una società democratica, e «proporzionata» allo scopo legittimo perseguito. Tali criteri, poi sostanzialmente ripresi anche dalla successiva giurisprudenza della stessa Corte di Strasburgo (da ultimo, sentenza della quarta sezione, 27 settembre 2022, Otite contro Regno Unito), sono, in sintesi, i seguenti: natura e serietà del reato commesso dallo straniero; lunghezza del suo soggiorno sul territorio nazionale; tempo trascorso dalla commissione del reato (considerando anche la condotta tenuta dallo straniero in tale frangente temporale); nazionalità delle persone coinvolte; situazione familiare dello straniero che dovrebbe essere allontanato (considerando le ripercussioni sul coniuge e sui figli, se ve ne siano, anche in considerazione delle difficoltà che costoro incontrerebbero nel Paese di allontanamento dello straniero).



I richiamati criteri, atti a orientare le decisioni dell'amministrazione, presuppongono la conoscenza e la valutazione ad ampio raggio della situazione individuale dello straniero colpito dal provvedimento restrittivo, rifuggendo dal meccanismo automatico tipico delle presunzioni assolute.

6.3.3.- Del resto, come ripetutamente affermato da questa Corte, «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*» (*ex plurimis*, sentenze n. 253 del 2019, n. 268 del 2016, n. 213 e n. 57 del 2013), sussistendo l'irragionevolezza della presunzione assoluta tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (*ex plurimis*, sentenza n. 213 del 2013, nello stesso senso, sentenze n. 202 e n. 57 del 2013).

6.4.- Occorre, ora, verificare, la tenuta delle disposizioni censurate dal Consiglio di Stato alla luce dei principi dianzi richiamati.

6.4.1.- Viene, al riguardo, in rilievo, anzitutto, il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990.

Detto reato prevede la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329 per le fattispecie di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope «di lieve entità». Questa previsione incriminatrice, in quanto reato inerente agli stupefacenti, rientra nell'elenco dei reati ostativi di cui all'art. 4, comma 3, t.u. immigrazione, impedendo quindi il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, ma - al tempo stesso - essa è espressamente esclusa dal legislatore dal novero dei reati che consentono l'arresto obbligatorio in flagranza (art. 380, comma 2, lettera h, cod. proc. pen.). In base alla forbice edittale della pena, il reato di cui si tratta è sottoposto dalla legge, piuttosto, al regime dell'arresto facoltativo in flagranza (art. 381, comma 1, cod. proc. pen.), regime che può attivarsi «soltanto se la misura è giustificata dalla gravità del fatto ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto» (art. 381, comma 4, cod. proc. pen.).

Questa Corte, sia pure nell'ambito della disciplina (parzialmente diversa) dell'emersione degli stranieri dal lavoro irregolare, ha già giudicato manifestamente irragionevole che il provvedimento amministrativo di diniego, avente ricadute sulla regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio nazionale, consegua automaticamente alla pronuncia di una sentenza di condanna per uno dei reati di cui all'art. 381 cod. proc. pen., proprio perché questi ultimi «non [sono] necessariamente sintomatici della pericolosità di colui che li ha commessi»: è, infatti, significativo che l'applicabilità di detta misura richieda una valutazione in concreto circa la gravità del fatto commesso o la personalità del soggetto, risultando cioè subordinata «ad una specifica valutazione di elementi ulteriori rispetto a quelli consistenti nella mera prova della commissione del fatto» (sentenza n. 172 del 2012).

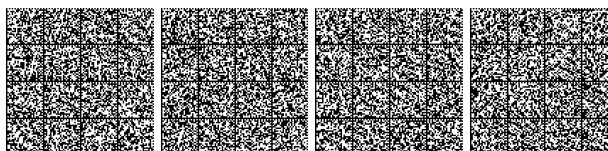
Ne consegue che, all'esito dello specifico procedimento di emersione dal lavoro irregolare, è oggi possibile il rilascio del permesso di soggiorno a favore dello straniero, pur condannato per uno dei reati indicati dall'art. 381 cod. proc. pen., beninteso qualora l'amministrazione ritenga, con valutazione da compiersi caso per caso e rimessa alla sua discrezionalità di giudizio, che non sussistano minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

6.4.1.1.- Tale profilo svela un primo aspetto di manifesta irragionevolezza della disciplina generale sul rinnovo dei titoli di soggiorno. Infatti, la condanna per il reato qui preso in esame, se anche, *ex ante*, non influisce sul buon esito del procedimento di emersione (né sul conseguente rilascio del permesso per lavoro), determina invece il mancato rinnovo del titolo di soggiorno per lavoro qualora essa sopraggiunga *ex post* rispetto all'emersione stessa, con conseguente espulsione automatica del lavoratore emerso.

Se, pertanto, in applicazione della "speciale" disciplina dell'emersione, come corretta dalla sentenza n. 172 del 2012 di questa Corte, è ben possibile il rilascio del permesso di soggiorno in favore di un lavoratore straniero condannato per il reato *ex art.* 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, è proprio la natura "unitaria" del complessivo procedimento e, insieme, la funzionalizzazione dell'emersione al rilascio del titolo a richiedere che i due sub-procedimenti siano uniformati, a livello di disciplina, verso un unico e coerente modello. In questa prospettiva, la conclusione cui è giunta questa Corte con la sentenza n. 45 del 2017 (di inammissibilità per contraddittorietà e lacunosità della motivazione dell'ordinanza di rimessione), in merito alla disciplina "speciale" applicabile all'intera sequenza procedimentale che parte dall'emersione e giunge al rilascio del permesso di soggiorno per lavoro, non può non trovare logico e coerente approdo anche nell'ambito della disciplina "generale" di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, con riguardo al rinnovo di tale permesso.

6.4.1.2.- La disciplina censurata presta il fianco a ulteriori rilievi critici.

Nel caso oggi in esame, esiste, infatti, la possibilità concreta di accadimenti contrari alla presunzione introdotta dalla norma censurata. Ben può verificarsi, *invero*, che uno straniero commetta il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, il quale, per la sua lieve entità, per le circostanze del fatto, per il tempo ormai trascorso dalla sua commissione, per il percorso rieducativo eventualmente seguito alla condanna, non sia tale da comportare un giudizio di pericolosità attuale riferito alla persona del reo.





Risulta allora contrario al principio di proporzionalità, letto anche alla luce dell'art. 8 CEDU, escludere, in dette ipotesi, la possibilità che l'amministrazione valuti la situazione concreta, in relazione al percorso di inserimento nella società. Tanto più ove si consideri che si fa qui riferimento, come chiarito, alla sola ipotesi di rinnovo, e non di rilascio, del permesso di soggiorno: ciò che lascia intravedere - particolarmente in considerazione della circostanza che si tratta di permesso per lavoro - un possibile processo di integrazione dello straniero, processo che sarebbe irreversibilmente compromesso ove non si consentisse la prosecuzione del percorso lavorativo intrapreso.

Di tanto è necessario che l'amministrazione procedente dia conto nella valutazione che deve essere alla stessa rimessa, in sede di disamina della domanda di rinnovo del permesso, al fine di evitare che tale valutazione si traduca in un giudizio astratto e, per ciò solo, lesivo dei diritti garantiti dall'art. 8 CEDU. Il che, peraltro, è quanto già sostanzialmente accade nel nostro ordinamento per le fattispecie di rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. A norma dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, invero, il permesso di soggiorno di lungo periodo «non può essere rilasciato agli stranieri pericolosi per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato», con la precisazione che, ai fini di valutare la pericolosità, «si tiene conto» anche di eventuali condanne «per i reati previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, nonché, limitatamente ai delitti non colposi, dall'articolo 381 del medesimo codice». Da ciò la necessità che l'amministrazione sia chiamata a compiere, caso per caso, un proprio apprezzamento, in quanto la pericolosità non è fatta discendere dalla mera sussistenza di una sentenza di condanna penale.

Questa Corte ha, al riguardo, già avuto modo di precisare che, nel giudizio di legittimità costituzionale di norme che limitano, nei confronti degli stranieri, il godimento di diritti fondamentali della persona, non può ammettersi una differenziazione tra la situazione di coloro che godono dello status di soggiornanti di lungo periodo rispetto a quella di coloro che, comunque, sono legalmente residenti sul territorio nazionale, sia pure in forza dell'ordinario permesso di soggiorno (sentenza n. 54 del 2022).

6.4.1.3.- Va considerato, peraltro, che la già ricordata (*infra* punto 3 del Considerato in diritto) sopravvenuta abrogazione, ad opera dell'art. 7, comma 1, lettera c), n. 1, del recente d.l. n. 20 del 2023, come convertito, del terzo e quarto periodo del comma 1.1. dell'art. 19 del d.lgs. n. 286 del 1998, fa venir meno proprio la norma che, nel presente giudizio, l'Avvocatura dello Stato aveva valorizzato al fine di escludere la dedotta violazione dell'art. 8 CEDU.

La difesa statale aveva, infatti, osservato che proprio in virtù del richiamo alla «vita privata e familiare» che si rinveniva nel testo del citato comma 1.1., il legislatore «consente all'interessato, sia pure in altra sede rispetto a quella regolata dalla norma censurata, di chiedere all'amministrazione di valutare la propria condizione personale al fine di verificare se la sua espulsione possa dirsi conforme all'ordinamento sovranazionale, ivi incluso l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

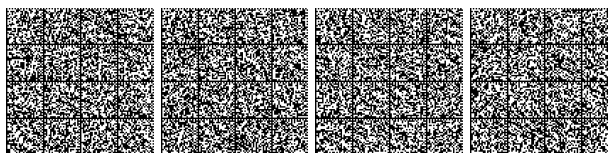
6.4.1.4.- Va, infine, sottolineato che l'interesse dello Stato alla sicurezza e all'ordine pubblico non subisce alcun pregiudizio dalla sola circostanza che l'autorità amministrativa operi, in presenza di una condanna per il reato di cui si tratta, un apprezzamento concreto della situazione personale dell'interessato, a sua volta soggetto all'eventuale sindacato di legittimità operato dal giudice.

6.4.1.5.- Alla stregua delle suesposte considerazioni, questa Corte ritiene di dover superare le conclusioni cui era pervenuta con la ormai risalente sentenza n. 148 del 2008. In quella occasione, una questione di legittimità costituzionale sovrapponibile a quella all'odierno esame, ma sollevata in riferimento a parametri in parte differenti, fu giudicata non fondata, ritenendosi non manifestamente irragionevole condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione del reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990. Si osservò allora che il rifiuto del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, previsto dalle disposizioni in oggetto, non costituisce sanzione penale, sicché il legislatore ben può stabilirlo per fatti che, sotto il profilo penale, hanno una diversa gravità, valutandolo misura idonea alla realizzazione dell'interesse pubblico alla sicurezza e tranquillità, anche se ai fini penali i fatti stessi hanno ricevuto una diversa valutazione.

La evoluzione della giurisprudenza costituzionale e convenzionale in tema di proporzionalità, che, come si è dianzi visto, si è sviluppata particolarmente con riguardo all'art. 8 CEDU, parametro non evocato nel 2008, impone ora la diversa soluzione qui adottata.

6.4.2.- Le argomentazioni svolte possono essere riferite anche alle riserve in ordine alla previsione, come ostativa, della fattispecie di cui all'art. 474, secondo comma, cod. pen., concernente il commercio di prodotti con segni falsi, a maggior ragione ove si consideri che la forbice edittale (che arriva, nel massimo, alla pena di due anni di reclusione) non è, rispetto a quella già presa in esame, nemmeno tale da comportare la misura dell'arresto facoltativo in flagranza, di cui all'art. 381 cod. proc. pen. (che richiede, in caso di delitto non colposo, la pena della reclusione superiore, nel massimo, a tre anni).

7.- Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui ricomprende, tra le ipotesi di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, anche quelle, pur non definitive, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e quelle definitive per il reato di cui all'art. 474, secondo comma, cod. pen., senza prevedere che l'autorità competente verifichi in concreto la pericolosità sociale del richiedente.





PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui ricomprende, tra le ipotesi di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, anche quelle, pur non definitive, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, 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 quelle definitive per il reato di cui all'art. 474, secondo comma, del codice penale, senza prevedere che l'autorità competente verifichi in concreto la pericolosità sociale del richiedente.*

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230088

n. 89

*Sentenza 22 marzo - 8 maggio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - 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 - Previsione che, per gli esercizi successivi, l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge regionale di bilancio - Denunciata violazione dei principi di copertura finanziaria e di equilibrio del bilancio - Sopravvenuta abrogazione della disciplina censurata - Restituzione degli atti al rimettente.**

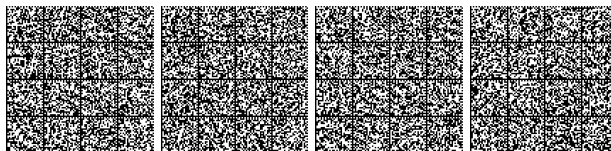
- Legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24, art. 4, comma 2, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie), promosso dalla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, con ordinanza del 3 febbraio 2022, iscritta al n. 22 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;  
udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;  
deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2023.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 3 febbraio 2022 (reg. ord. n. 22 del 2022), la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie).

1.1.- Il suddetto art. 4, al comma 1, ai fini dell'adeguamento del «fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale [...]», autorizza «l'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023». Al comma 2, dopo avere disciplinato le modalità di copertura di tale spesa, dispone, al secondo periodo, che 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».

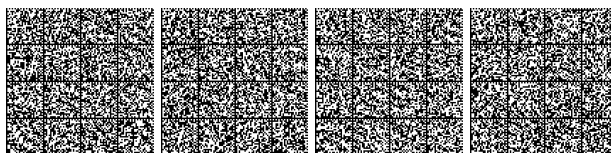
1.2.- Le questioni sono sorte nel corso del procedimento di certificazione della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione Siciliana dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL), concordata tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione stessa (ARAN Sicilia) e le organizzazioni sindacali.

1.3.- Il rimettente si sofferma, innanzitutto, sulle ragioni per cui ritiene di poter essere ricondotto al novero dei soggetti legittimati a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale, preliminarmente rammentando che, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), i presupposti a tal fine necessari sono che la questione venga formulata da un «giudice» nell'ambito di un «giudizio».

1.3.1.- Sotto il profilo soggettivo, il Collegio rimettente sottolinea che le sezioni di controllo della Corte dei conti sarebbero qualificabili «a tutti gli effetti come “giudici”», essendo composte da magistrati «dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)» (è citata la sentenza di questa Corte n. 384 del 1991) che effettuano, anche quando esercitano le funzioni di certificazione di cui si discute, una verifica in posizione di terzietà.

1.3.2.- Sotto il profilo oggettivo, la Corte dei conti premette che la certificazione in parola è prevista, quanto alla contrattazione collettiva nazionale, dall'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, con specifico riferimento alla contrattazione collettiva regionale, dall'art. 27 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento), come modificato dall'art. 29 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005). Tale norma recherebbe una disciplina meramente ricognitiva di quella statale, alla quale rinvia, limitandosi ad adeguarla all'ordinamento regionale.

Il giudizio di certificazione, sia a livello statale che regionale, si svolgerebbe, «essenzialmente, attraverso la disamina e la valutazione di un duplice ordine di profili: a) l'attendibilità dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto; b) la loro compatibilità finanziaria ed economica con gli strumenti di programmazione e di bilancio».



Esso inoltre presenterebbe «le caratteristiche indispensabili per essere qualificato come “giudizio”», poiché sarebbe connotato: *a)* dall’applicazione di parametri normativi; *b)* dall’esercizio di poteri decisorii orientati all’adozione di un provvedimento idoneo ad acquisire il carattere della definitività; *c)* da elementi partecipativi riconducibili al contraddittorio.

Sotto il primo aspetto, il rimettente rileva come nel controllo in sede di certificazione la Corte dei conti «venga a trovarsi in una situazione analoga a quella di un qualsiasi altro giudice (ordinario o speciale) allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (è citata la sentenza di questa Corte n. 226 del 1976).

Sotto il secondo aspetto, il giudice contabile precisa che, «a seguito delle modifiche introdotte dall’art. 67, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 e recepite dall’art. 59 del d.lgs. n. 150 del 2009», è stato inserito nel sistema «un potere interdittivo», perché il procedimento in questione può concludersi con una pronuncia inibitoria.

La sottoscrizione del contratto collettivo sarebbe infatti preclusa da una certificazione «non positiva»; questa, se limitata a singole clausole, consente sì la stipulazione, «ma le clausole contrattuali non positivamente certificate restano prive d’efficacia».

L’inquadramento in termini di «giudizio» del controllo in esame troverebbe ulteriore avallo nella circostanza che la decisione sulla certificazione, sulla base di una «interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata», sarebbe «annoverabile fra quelle suscettibili di impugnazione innanzi alle sezioni riunite in speciale composizione [della stessa Corte dei conti], ai sensi dell’articolo 11, comma 6, del d.lgs. n. 174 del 2016 (“Codice di giustizia contabile”)).

Ciò che conforterebbe ulteriormente l’assunto secondo cui si sarebbe in presenza di un «giudizio», essendo l’esito del controllo sulla compatibilità finanziaria dei contratti collettivi «munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana» (è citata la sentenza di questa Corte n. 18 del 2019).

Sotto il terzo aspetto dianzi evidenziato, infine, assumerebbe rilievo la circostanza che il procedimento *de quo* è connotato, «[c]onformemente all’interpretazione invalsa nel diritto vivente», da «profili istruttori e partecipativi» idonei a integrare il contraddittorio, attesa la possibilità, nel corso del medesimo procedimento, di «mette[re] in condizione le Amministrazioni interessate di replicare ai rilievi formulati e di fornire chiarimenti» (come sarebbe difatti accaduto anche nella specie).

1.3.3.- Secondo il rimettente, a favore della propria legittimazione dovrebbe concorrere anche l’esigenza di «evitare che settori, anche rilevanti, dell’ordinamento giuridico possano sfuggire del tutto (o quasi) al controllo di costituzionalità», determinando una zona franca da tale controllo, «atteso che, una volta reso efficace il contratto collettivo, nessuna delle parti contraenti e nessuno dei singoli beneficiari avrebbe interesse (anche in senso tecnico processuale) ad impugnare gli atti applicativi di tale legge instaurando un giudizio entro cui sollevare (eventualmente anche d’ufficio) un incidente di costituzionalità».

Né - osserva il giudice *a quo* - si potrebbe obiettare che sussiste la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale, «poiché è evidente che, in tal modo, si renderebbe necessario, per adire la Corte costituzionale, percorrere una sequenza decisionale contraddittoria: la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, infatti, in un primo momento, sarebbe costretta a certificare la compatibilità finanziaria dell’ipotesi di contratto e, solo successivamente, potrebbe censurare le spese da essa stessa certificate».

Inoltre, al momento della parifica, «si sarebbero già realizzati gli effetti negativi sul bilancio» che il controllo in esame mira invece a evitare.

1.4.- Tanto chiarito, dopo aver precisato l’impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il rimettente osserva, in punto di rilevanza, che la certificazione di compatibilità dei costi contrattuali, postulando la verifica della loro copertura, presupporrebbe l’applicazione del denunciato art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2021, che provvede ad appostare in bilancio le risorse necessarie all’adeguamento del fondo per il trattamento economico di posizione e di risultato previsto dall’accordo collettivo.

1.5.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice contabile ritiene che la disposizione censurata violi, anzitutto, l’art. 81, terzo comma, Cost.

Rinviando alla legge di bilancio, per gli esercizi successivi al 2023, la determinazione dell’entità dello stanziamento per la spesa inerente al trattamento economico del personale, il citato art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2021 si porrebbe in contrasto con gli artt. 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) e 30, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).



Tali disposizioni, infatti, imporrebbero, per le leggi concernenti spese continuative e obbligatorie - quali quelle che vengono in rilievo nella specie -, sia la quantificazione per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, sia l'indicazione dell'onere a regime.

Dalla lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost. deriverebbe anche un vulnus al «correlato e interdipendente principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria» enunciato dall'art. 97, primo comma, Cost.

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

2.1.- L'eccezione di inammissibilità è basata sull'asserito difetto di legittimazione del rimettente.

La difesa regionale, in particolare, sottolinea, da un lato, che il controllo della Corte dei conti in sede di certificazione consisterebbe in un accertamento sulla correttezza della quantificazione dei costi contrattuali effettuata dall'ARAN Sicilia (ovvero nella «verifica della razionalità della metodologia utilizzata per effettuare la stima ex ante delle spese contrattuali»); dall'altro, che la certificazione negativa potrebbe anche essere limitata a singole clausole, non precludendo in tal caso la «sottoscrizione definitiva dell'ipotesi contrattuale» (quanto alle clausole positivamente certificate).

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero prive di fondamento, dal momento che le spese afferenti al trattamento economico accessorio del personale non rientrerebbero tra quelle qualificate come obbligatorie dall'art. 48, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 118 del 2011.

D'altro canto, l'onere in questione «potrebbe essere soggett[o] a revisione al mutare della legislazione nazionale, in base alla necessità di ridurre la spesa corrente o in vista della stipula di un nuovo CCRL», con la conseguenza che lo strumento della legge di bilancio sarebbe il più idoneo ad adeguare la quantificazione delle risorse all'eventuale mutamento del quadro normativo di riferimento.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 3 febbraio 2022 (reg. ord. n. 22 del 2022), la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2021.

Il suddetto art. 4, al comma 1, ai fini dell'adeguamento del «fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale [...]», autorizza «l'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023». Al comma 2, dopo avere disciplinato le modalità di copertura di tale spesa, dispone, al secondo periodo, che 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».

2.- Secondo il rimettente, quest'ultima previsione contrasterebbe con l'art. 81, terzo comma, Cost., disattendendo l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 e l'art. 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009.

Tali disposizioni, infatti, consentirebbero di rinviare alla determinazione annuale con legge di bilancio solo la quantificazione delle spese diverse da quelle - che verrebbero in rilievo nella specie - continuative e obbligatorie, per le quali sarebbe invece necessario sia provvedere alla loro quantificazione annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, sia indicare, per gli esercizi successivi, l'ammontare dell'onere a regime da esse derivante.

Dalla violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. discenderebbe la lesione anche del «correlato e interdipendente principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria» di cui all'art. 97, primo comma, Cost.

3.- La Regione Siciliana ha sollevato in limine eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione del rimettente a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

L'eccezione - il cui esame è logicamente preliminare (ordinanze n. 53 del 2022 e n. 64 del 2017) alle valutazioni di questa Corte in ordine all'incidenza sulle questioni dello *ius superveniens*, di cui si darà conto al punto 7 - è priva di fondamento.

4.- La valutazione in ordine alla legittimazione del rimettente rende opportuno approfondire le modalità di svolgimento del procedimento, attribuito alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di certificazione della compatibilità dei costi, derivanti dall'ipotesi di CCRL, con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione Siciliana.

4.1.- Va innanzitutto precisato che tale certificazione è stata introdotta, quanto alla contrattazione collettiva nazionale, dall'art. 4 del decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396 (Modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma





dell'articolo 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59), che ha sostituito l'art. 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Nell'art. 51 così novellato, i commi da 4 a 7 hanno disciplinato la certificazione della Corte dei conti, che è venuta a sostituire il precedente controllo preventivo di legittimità e di compatibilità economica dell'autorizzazione governativa alla sottoscrizione del contratto collettivo.

Queste norme sono state poi trasfuse, inizialmente, nei commi da 4 a 7 dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 e, da ultimo, dopo reiterate modifiche, nel nuovo testo dei commi da 5 a 7 del medesimo art. 47 (come sostituito dall'art. 59 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni»).

Con riguardo alla contrattazione collettiva regionale della Regione Siciliana, la certificazione in discorso è stata disciplinata dai commi da 7 a 9 dell'art. 27 della legge reg. Siciliana n. 10 del 2000, come sostituiti dall'art. 29 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2004.

I suddetti commi richiamano la disciplina statale, limitandosi a contestualizzarla all'ordinamento regionale (in sostanza sostituendo i riferimenti ivi contenuti alle istituzioni statali coinvolte nel procedimento di certificazione con quelli alle relative istituzioni regionali).

4.2.- Il controllo affidato da tali norme alla Corte dei conti in sede di certificazione investe, da un lato, l'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali - cioè la congruità della stima dei costi operata dall'ARAN - e, dall'altro, il riscontro della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

A quest'ultimo fine, il giudice contabile opera una valutazione di compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro effettiva copertura mediante le risorse allocate negli stanziamenti delle leggi di bilancio (*ex plurimis*, Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 3 gennaio 2020, n. 1, e sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione 26 marzo 2019, n. 76).

4.3.- È pur vero, quindi, che il procedimento di certificazione della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto collettivo ha carattere bifasico, in quanto verte, come osservato dalla difesa regionale, anche sull'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali, ma è dirimente considerare che tale preliminare valutazione è essenzialmente strumentale alla verifica di conformità alle previsioni normative di cui, in particolare, alla legge di bilancio e alle leggi di assestamento e di variazione del bilancio medesimo.

Il procedimento in oggetto assume quindi una funzione di garanzia dell'ordinamento, in quanto riconducibile a un «controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 384 del 1991)» (sentenza n. 18 del 2019), che investe la legalità finanziaria della spesa per i rinnovi contrattuali del personale pubblico.

Ne consegue che, in assenza della possibilità di adire questa Corte, paradossalmente il giudice contabile si troverebbe costretto, come giustamente rileva il rimettente, a certificare positivamente un accordo contrattuale la cui copertura finanziaria ritenesse, tuttavia, riposare su norme di dubbia legittimità costituzionale.

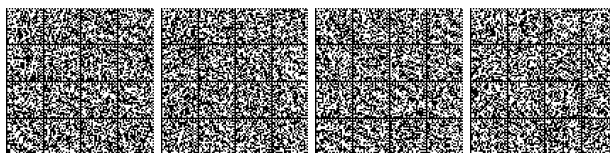
4.4.- Nel corso del procedimento in esame, come ancora rileva l'ordinanza di rimessione, anche in considerazione dei tempi brevi in cui è previsto sia espletato il controllo (15 giorni, ai sensi del comma 5 del citato art. 47, «decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente»), emergono profili istruttori e partecipativi, ciò che permette di affermare che non devono mancare elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio (pur non essendo questo espressamente previsto dalle suddette norme), come del resto emerge dall'interpretazione del diritto vivente della Corte dei conti (*ex plurimis*, sezione di controllo per la Regione Friuli-Venezia Giulia, deliberazione 16 marzo 2022, n. 28, e sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 23 novembre 2015, n. 17).

4.5.- L'esito del controllo in parola è strettamente dicotomico, giacché la certificazione può essere «positiva» o «non positiva».

In quest'ultimo caso, esso preclude alle parti contraenti la possibilità di sottoscrivere definitivamente l'ipotesi di accordo o le singole clausole contrattuali non certificate positivamente.

Tale effetto inibitorio è stato espressamente stabilito, modificando la precedente disciplina dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, dall'art. 67, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Va precisato che tale disposizione è applicabile anche alla certificazione della contrattazione collettiva regionale siciliana, per effetto del rinvio alla disciplina statale operato, per quanto qui rileva, dall'art. 27, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2000. Tale rinvio deve infatti ritenersi dinamico, alla luce dell'evidente intento del legislatore regionale



che, come si è detto, si è in sostanza limitato ad adeguare il proprio ordinamento alla disciplina statale; dal che consegue l'abrogazione tacita per incompatibilità del successivo comma 9 del citato art. 27 che, in conformità all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 nella formulazione vigente al momento della sua adozione, non prevedeva il suddetto esito preclusivo.

4.6.- L'introduzione dell'espresso effetto impeditivo alla sottoscrizione ha modificato profondamente le caratteristiche del procedimento in questione, il cui esito è divenuto, quindi, suscettibile di incidere in via definitiva sulle situazioni soggettive dei soggetti sottoposti al controllo.

L'attività applicativa della legge da parte del giudice contabile appare pertanto caratterizzata da entrambi i requisiti dell'obiettività e della definitività, «nel senso dell'idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato (*ex plurimis*: sentenze n. 164 del 2008; n. 387 del 1996; ordinanza n. 6 del 2008)» (sentenza n. 47 del 2011).

4.7.- Tale esito del procedimento di certificazione risulta coerente anche con l'eventuale ricorribilità davanti alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, venendo in rilievo l'«orientamento giurisprudenziale che, riconoscendo l'esistenza di una giurisdizione piena ed esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, ancorata alle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103, comma 2, della Costituzione, ha inteso ampliare la competenza della stessa Corte, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle [medesime] Sezioni riunite in speciale composizione, a fattispecie ulteriori rispetto a quelle individuate espressamente dall'ordinamento» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 8 novembre 2016, n. 22645).

Va considerata, infatti, la prospettiva sollecitata da questa Corte, quando ha rimarcato l'esigenza del rispetto della garanzia della tutela «assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost.» (sentenza n. 39 del 2014), riguardo a pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo aventi effetti non collaborativi, ma imperativi e suscettibili di ledere situazioni giuridiche soggettive dei soggetti controllati (prospettiva di recente ribadita, con specifico riferimento al giudizio di parificazione, nella sentenza n. 184 del 2022).

Le sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, del resto, hanno costantemente confermato questo orientamento, qualificando l'art. 11, comma 6, lettera *e*), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), come «una clausola ricognitiva elastica di fattispecie riconducibili alla materia della contabilità pubblica e oggetto di cognizione, in sede di controllo, da parte delle articolazioni regionali della Corte dei conti» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 15 dicembre 2017, n. 44); hanno conseguentemente ritenuto «ammissibile, in base ad essa, l'impugnazione di deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo non riconducibili alle categorie individuate puntualmente dalle altre previsioni dell'art. 11 *e*, segnatamente, dalle lett. *a*) e *d*) (Corte conti, SS.RR. spec. comp., 20 febbraio 2018, n. 7), purché rientranti nella "materia della contabilità pubblica"» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 22 maggio 2019, n. 16).

5.- È alla luce delle descritte caratteristiche del procedimento in questione - essendo indiscusso il requisito soggettivo (*ex plurimis*, sentenza n. 226 del 1976) - che deve essere valutato il problema pregiudiziale della legittimazione dell'odierno rimettente, nell'ambito dello stesso, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

A tal fine va considerato che questa Corte, fin dalla sentenza n. 226 del 1976, ha affermato che, se il procedimento davanti alla sezione di controllo - in quel caso relativo alla registrazione degli atti governativi - «non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953», la funzione svolta dalla Corte dei conti in quella sede «è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa».

Infatti, il giudice contabile potrebbe essere costretto, «in pratica, a rifiutare il visto quando l'atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (ancora, sentenza n. 226 del 1976).

Detti criteri, più recentemente, sono stati ribaditi e aggiornati, determinando un progressivo ampliamento della legittimazione del giudice contabile nell'adire questa Corte.

Questo è avvenuto, in particolare, con riguardo agli incidenti di legittimità costituzionale sollevati nell'ambito: *a*) del giudizio di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015); *b*) del controllo sull'attuazione e rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (sentenze n. 80 del 2021 e n. 18 del 2019); infine, *c*) del sindacato sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 157 del 2020), ricondotto anch'esso al genere dei controlli di legittimità-regolarità (sentenze n. 40 e n. 39 del 2014, n. 60 del 2013).



6.- A fondamento di questo articolato processo di estensione della legittimazione della Corte dei conti come giudice *a quo*, sin dall'inizio, ha indubbiamente militato anche la specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica e, quindi, «sul piano sostanziale, [...] l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che [...] più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976 e, nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2021).

Tale esigenza, rispetto al tempo delle prime sentenze di questa Corte, è divenuta certamente più stringente a seguito del definirsi dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, correlativamente, sul piano nazionale, dell'introduzione nella Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, realizzata attraverso la modifica degli artt. 81, 97 e 119 Cost. per effetto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

Ciò che ha condotto questa Corte a precisare l'opportunità che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, anche per la complessità delle questioni, «come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio», i meccanismi di accesso del giudice contabile «debbono essere arricchiti» (sentenza n. 18 del 2019).

La Corte dei conti, in ragione della peculiare natura dei suoi compiti e in particolare delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche ad essa attribuite dall'art. 100, secondo comma, Cost., è stata, pertanto, riconosciuta come giudice competente a introdurre al vaglio di questa Corte quei profili, e ciò soprattutto con riguardo all'esigenza di assicurare un controllo di legittimità costituzionale tempestivo in relazione a quei contesti che possono maggiormente rappresentare “territori di rischio” per la finanza pubblica.

7.- In questa prospettiva assume quindi rilievo la circostanza che il procedimento in oggetto risulta particolarmente funzionale a «prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013)» (sentenza n. 39 del 2014).

Come precisa il rimettente, infatti, «una volta reso efficace il contratto collettivo, nessuna delle parti contraenti e nessuno dei singoli beneficiari avrebbe interesse (anche in senso tecnico-processuale) ad impugnare gli atti applicativi di tale legge instaurando un giudizio entro cui sollevare (eventualmente anche d'ufficio) un incidente di costituzionalità».

8.- In forza di tali considerazioni, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione.

L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale, «afferzata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni» (sentenza n. 196 del 2018), nel particolare caso di cui qui si discute.

Ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi può dunque essere ricondotta a quella giurisdizionale, e quindi, in tale ambito, al giudice contabile va riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a tutela degli equilibri economicofinanziari.

Del resto, come si è visto, il procedimento in esame presenta un insieme di caratteristiche che appaiono sostanzialmente in linea con le più recenti decisioni di questa Corte che hanno legittimato il giudice contabile a sollevare questioni di legittimità costituzionale in altre sedi.

9.- Una volta disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione e riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti, l'esame del merito delle questioni sollevate, tuttavia, è precluso per una diversa ragione.

Successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, infatti, è intervenuto l'art. 15, comma 1, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), che ha abrogato l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2021, peraltro disponendo all'art. 19, comma 2, che le «disposizioni della presente legge si applicano, ove non diversamente disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2022».

Alla luce del mutato quadro normativo va quindi disposta la restituzione degli atti al rimettente per un nuovo esame dei presupposti e dei termini delle questioni sollevate.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230089

N. 90

*Sentenza 20 febbraio - 9 maggio 2023*

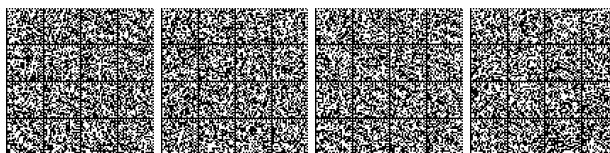
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi di attività di edilizia libera - Eliminazione di barriere architettoniche, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi di attività di edilizia libera - Realizzazione senza titolo abilitativo di strade poderali - Risanamento e la sistemazione dei suoli agricoli anche se occorrono strutture murarie - Realizzazione di cisterne e delle opere connesse interrate, ivi compresi i vasconi in terra battuta per usi irrigui - Realizzazione di opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza massima di 1,50 metri - Realizzazione di opere interrate per lo smaltimento reflui provenienti da immobili destinati a civile abitazione compresa l'installazione di fosse tipo Imhoff o a tenuta, sistemi di fitodepurazione, per immobili privi di fognatura dinamica comunale Realizzazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e appoggiate su battuti cementizi non strutturali - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Realizzazione di strade interpoderali - Realizzazione di opere murarie di recinzione con altezza massima di m. 2,00 - Realizzazione di opere interrate di smaltimento reflui provenienti da singoli immobili destinati a strutture ed attività turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi di attività di edilizia libera - Realizzazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra, realizzate con materiali amovibili, di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e comunque di volumetria non superiore a 90 mc - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**





- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Ricostruzione e nuova costruzione di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70 - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi di edilizia libera o subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Prevalenza delle varie previsioni sugli strumenti urbanistici e sui regolamenti edilizi vigenti - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati al permesso di costruire - Possibile recupero di sottotetti e locali interrati che hanno ottenuto il titolo in sanatoria, in deroga alle norme vigenti - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati al permesso di costruire - Possibile recupero di sottotetti e locali interrati che hanno ottenuto il titolo in sanatoria, fatte salve le deroghe precedentemente previste - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale parziale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Demolizioni e ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Estensione del regime transitorio previsto dal cod. beni culturali - Effetti - Compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo e regolarizzazione di autorizzazioni edilizie in assenza di autorizzazione paesaggistica - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente (c.d. Piano casa siciliano) - Possibilità, a seguito di novella legislativa, di eseguire gli interventi anche su immobili che abbiano usufruito di condono edilizio - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente (c.d. Piano casa siciliano) - Abrogazione del termine perentorio per la presentazione delle istanze - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone vincolate e regolarizzazione in assenza di autorizzazione paesaggistica - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente (c.d. Piano casa siciliano) - Proroga al 30 giugno 2023 del termine perentorio per la presentazione delle istanze - Eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Individuazione degli interventi - Realizzazione di sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili, fatte salve le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio - Realizzazione di strade interpoderali - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonché irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Inammissibilità delle questioni.**
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Perizia giurata per le procedure di condono edilizio - Efficacia - Equivalenza di titolo abilitativo laddove decorrano 90 giorni dalla data di suo deposito senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalla competenza statutaria e violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e di beni culturali e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e in materia di ordinamento penale - Inammissibilità delle questioni.**



**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi realizzabili sulla base del piano casa - Abrogazione della possibilità di eseguire gli interventi anche su immobili che abbiano usufruito di condono edilizio - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalla competenza statutaria e violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e di beni culturali e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e in materia di ordinamento penale - Inammissibilità delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi di ampliamento degli edifici esistenti e per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente (c.d. Piano casa siciliano) - Abrogazione della possibilità, entro un termine perentorio, dei comuni di escludere dal piano casa immobili o zone del proprio territorio o di imporre limitazioni e modalità applicative - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalla competenza statutaria e violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e di beni culturali e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e in materia di ordinamento penale - Inammissibilità delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Ripristino di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70 - Lamentata eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonché irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Non fondatezza delle questioni.**

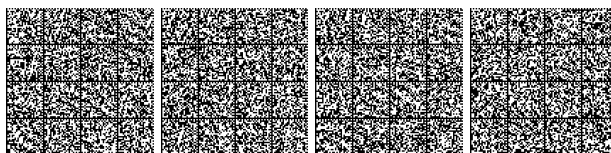
**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati al permesso di costruire - Possibile recupero di sottotetti e locali interrati che hanno ottenuto il titolo in sanatoria, purché esistenti all'entrata in vigore della novella - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonché irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e di quelli convenzionali a tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - interventi subordinati al permesso di costruire - Possibile recupero di sottotetti e locali interrati che hanno ottenuto il titolo in sanatoria - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e di quelli convenzionali a tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi di attività di edilizia libera - Installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili ad esclusione della zona ZTO A - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - Non fondatezza della questione, nei termini di cui in motivazione.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) - Realizzazione di sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili, in relazione alle linee guida impartite dal competente Assessore regionale Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dai limiti della competenza legislativa statutaria a tutela delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonché irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Non fondatezza delle questioni, nei termini di cui in motivazione.**

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni transitorie finalizzate al contrasto dell'emergenza da COVID-19 - Disapplicazione, per un biennio decorrente dalla data di entrata in vigore della legge reg. n. 23 del 2021, del limite di 50 metri quadrati per la chiusura di spazi interni che costituiscano pertinenze di unità immobiliari in cui sono legittimamente insediate attività di ristorazione - Previsione id un termine per la rimozione delle opere, decorso il biennio - omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza - Cessazione della materia del contendere.**



- Legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23, artt. 4, nella parte in cui sostituisce i commi 1, 2 e 7 dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 6, nella parte in cui sostituisce il comma 1, lettera *d*), numeri 1), 4), 5) e 6), dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 10, nella parte in cui sostituisce l'art. 10, comma 10, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 20, comma 1, lettera *b*), nella parte in cui sostituisce il comma 3 dell'art. 25 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 22, che modifica il comma 3 dell'art. 28 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 37, comma 1, lettere *a*) e *d*), che rispettivamente sostituiscono il comma 4 dell'art. 2 e la lettera *f*) del comma 2 dell'art. 11 della legge della Regione Siciliana 23 marzo 2010, n. 6; 37, comma 1, lettera *c*), numeri 1) e 2), che rispettivamente modificano il comma 2 e abrogano il comma 4 dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 38; legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2, artt. 1, commi 1, lettere *d*), *e*), *g*) e *h*), rispettivamente modificative delle lettere *m*), *p*), *aa*) e *af*) del comma 1 dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16, e 2, lettere *c*) ed *e*), che rispettivamente modificano le lettere *i*) e *p*) del comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), che rispettivamente modificano la lettera *d*), numeri 1), 4) e 5) del comma 1 dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16; 8, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*), che rispettivamente sostituiscono i commi 4 e 2 dell'art. 2 e la lettera *f*) del comma 2 dell'art. 11 della legge della Regione Siciliana 23 marzo 2010, n. 6.
- Costituzione, artt. 3, 5, 9, 97, 114, 117, commi primo, secondo, lettere *l*), *m*), *p*) e *s*), e sesto, e 118; statuto della Regione Siciliana, art. 14; Convenzione europea del paesaggio.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera *b*), 22, 37, comma 1, lettere *a*), *c*), numeri 1) e 2), e *d*), e 38 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), e degli artt. 1, commi 1, lettere *d*), *e*), *g*) e *h*), e 2, lettere *c*) ed *e*), 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), e 8, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*), della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11-20 ottobre 2021 e 22 maggio 2022, depositati in cancelleria il 14 ottobre 2021 e il 23 maggio 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 63 del registro ricorsi 2021 e al n. 33 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 46 dell'anno 2021 e n. 24 dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana nel giudizio promosso con il ricorso n. 33 del 2022;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2023.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il primo dei ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 63 del 2021) ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera *b*), 22, 37, comma 1, lettere *a*), *c*), numeri 1) e 2), e *d*), e 38 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), per come meglio specificato più avanti e in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

1.1.- Il ricorrente premette che l'art. 10 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ha modificato diverse disposizioni del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)», cui la legge siciliana oggetto d'impugnazione avrebbe inteso adeguare la normativa regionale, presentandosi tuttavia viziata nelle disposizioni censurate.

L'art. 14, comma 1, lettere *n*) e *f*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, infatti, attribuisce alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, nonché di urbanistica: competenza che, tuttavia, deve esercitarsi nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e delle norme di grande riforma economico-sociale - tra le quali devono annoverarsi il codice dei beni culturali nonché «le norme statali in materia di governo del territorio recanti principi di grande riforma» - oltre che degli artt. 3 e 9 della Costituzione. Di competenza esclusiva statale sono, invece, le materie dell'ordinamento penale e dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettere *l* e *m*, Cost.).

Richiamando la giurisprudenza di questa Corte, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, con riguardo alla disciplina del governo del territorio, «sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi», restando in capo alle Regioni la possibilità di «semplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali». Ad ogni modo, «la funzione della salvaguardia ambientale/paesaggistica costituisce elemento fondamentale e prevalente della gestione del territorio».

1.2.- Ciò premesso, il ricorrente censura innanzitutto l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale sostituisce l'art. 3 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380): costituzionalmente illegittimi sarebbero, in particolare, i commi 1, 2 e 7 del nuovo art. 3, per violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

La disposizione regionale amplierebbe l'elenco degli interventi di attività edilizia libera e di quelli sottoposti a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), per molti dei quali il d.P.R. n. 380 del 2001 richiede il permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa al permesso di costruire: il che presenterebbe «profili di particolare criticità rispetto alle esigenze di tutela culturale e paesaggistica».

1.2.1.- In particolare, il ricorrente censura l'art. 3, commi 1, lettere *b*), *h*), *l*), *m*), *p*), *s*), *aa*) e *af*), e 2, lettere *g*), *h*), *i*), *l*) e *p*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 impugnato, in quanto consente l'esecuzione di taluni interventi edilizi, rispettivamente, senza titolo abilitativo o previa CILA. In tal modo, la Regione Siciliana avrebbe deciso di «liberalizzare interventi anche molto impattanti sul territorio, sottraendoli a ogni tipo di controllo» laddove essi sarebbero «classificabili come “nuova costruzione”, ossia trasformazioni edilizie e urbanistiche del territorio di cui alla lettera *e*) del comma 1 dell'art. 3 [t.u. edilizia], per le quali è richiesto come titolo edilizio il permesso di costruire (o la SCIA alternativa al permesso di costruire)».

Richiamando ampiamente la sentenza n. 282 del 2016 di questa Corte, il ricorrente rileva che il regime dei titoli abilitativi edilizi ha natura di principio fondamentale nella materia «governo del territorio» e che le previsioni dei legislatori regionali devono svilupparsi «secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo». Si tratterebbe di limiti valevoli anche per il legislatore siciliano, ai sensi dell'art. 14 dello statuto speciale.

1.2.2.- Tra gli interventi edilizi consentiti senza titolo abilitativo, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea la particolare criticità, rispetto alle esigenze di tutela culturale e paesaggistica, delle previsioni della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 che consentono: *i*) la realizzazione di rampe o di ascensori esterni volti alla eliminazione di barriere architettoniche, se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche (art. 3, comma 1, lettera *b*), mentre l'art. 6, comma 1, lettera *b*), t.u. edilizia escluderebbe «proprio la realizzazione degli ascensori esterni o di altri manufatti in grado di alterare la sagoma dell'edificio»; *ii*) l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, al di fuori dei centri storici (art. 3, comma 1, lettera *aa*), mentre l'art. 6, comma 1, lettera *e-quater*),





t.u. edilizia ha limitato tale possibilità ai soli pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici; *iii*) la realizzazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e appoggiate su battuti cementizi non strutturali (art. 3, comma 1, lettera *af*), mentre la normativa statale richiede il permesso di costruire, sottolineandosi, per un verso, che potrebbe trattarsi anche di «superfici di notevole estensione» e, per un altro, che sono manufatti che per le loro caratteristiche sono in grado di determinare «una significativa alterazione dello stato dei luoghi, nonché incidenza sulle matrici ambientali».

1.2.3.- Tra gli interventi edilizi soggetti a CILA, il ricorrente si sofferma particolarmente sulla previsione che consente, sempre a seguito della novella operata dall'art. 4 impugnato, la realizzazione di «sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, che non comportino pregiudizio alla tutela del contesto storico, ambientale e naturale, in relazione alle linee guida impartite dall'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana» (art. 3, comma 2, lettera *p*). Tale rinvio alle linee guida costituirebbe, tuttavia, «una vistosa deroga» agli artt. 21 e 146 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), che prevedono invece specifiche autorizzazioni per gli interventi che ricadono nei contesti tutelati; non sarebbe contemplato alcun intervento degli uffici preposti alla tutela, poiché il rispetto delle linee guida sarebbe autocertificato con la CILA; la valutazione di compatibilità sarebbe effettuata prendendo a parametro dette linee guida e non, invece, la «disciplina d'uso contenuta nei provvedimenti di vincolo e nel piano paesaggistico, come invece imposto dagli artt. 135, 140, 141-*bis* e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio», che sarebbero norme di grande riforma economico-sociale.

1.2.4.- Le disposizioni indicate, come modificate dall'impugnato art. 4, sarebbero altresì lesive dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e degli artt. 3, 9 e 97 Cost., in quanto implicherebbero un abbassamento del livello di tutela del paesaggio e sarebbero contrarie ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Esse, infine, «liberalizzando interventi edilizi soggetti a permesso di costruire, o subordinandone alcuni alla semplice CILA», determinerebbero una sostanziale depenalizzazione delle fattispecie di reato connesse alla realizzazione di tali interventi in assenza o in difformità del titolo edilizio, così invadendo la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.

1.2.5.- Il ricorrente reputa costituzionalmente illegittimo anche il comma 7 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'impugnato art. 4, secondo il quale «[l]e disposizioni di cui al presente articolo prevalgono su quelle contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti, i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni del presente articolo».

Il Presidente del Consiglio rileva che tale previsione - che peraltro è in contraddizione con il comma 1 del medesimo art. 3, il quale fa salve, oltre alle normative di settore, tra cui quella dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio, anche le prescrizioni degli strumenti urbanistici - sarebbe costituzionalmente illegittima sotto plurimi profili.

Innanzitutto, essa sarebbe in contrasto con norme di grande riforma economico-sociale dettate dal t.u. edilizia, espressive di limiti ex art. 14 dello statuto speciale: con gli artt. 6, comma 1, e 6-*bis*, comma 1, t.u. edilizia che subordinano l'attività edilizia, sia essa libera o soggetta a CILA, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, che dunque sono prevalenti; e con l'art. 27 t.u. edilizia, che regola la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, nonché le conseguenze dell'accertamento della violazione degli strumenti urbanistici e che sarebbe posta nel nulla dalla normativa censurata.

La norma regionale sarebbe altresì lesiva dell'autonomia riconosciuta ai comuni dagli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*, e sesto comma, e 118 Cost., oltre che, come ricordato, in contrasto con i limiti di cui all'art. 14 dello statuto siciliano: ciò perché verrebbe soppiantata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica. La giurisprudenza costituzionale, infatti, avrebbe già rilevato che le limitazioni delle funzioni degli enti locali devono essere necessarie, adeguate e correttamente bilanciate con altri interessi coinvolti (è richiamata la sentenza n. 119 del 2020).

La realizzabilità di una tale mole di interventi «di ingente impatto sul territorio» in deroga alla pianificazione urbanistica sarebbe in contrasto anche con «la norma di grande riforma economico-sociale costituita dal principio della pianificazione urbanistica, di cui all'articolo 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, in base al quale tutto il territorio comunale deve essere pianificato».

Ancora, la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 14 dello statuto siciliano perché in violazione delle norme di grande riforma economico-sociale di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, ai sensi delle quali «il piano paesaggistico assume carattere necessariamente sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione territoriale». In particolare, poiché il richiamato art. 145 prevede che il piano paesaggistico sia inderogabile da parte di ogni altro strumento di pianificazione, «la prevalenza della normativa regionale sugli strumenti urbanistici, adeguati al piano



paesaggistico, può tradursi in una deroga a quest'ultimo». Del codice dei beni culturali e del paesaggio sarebbero violati anche gli «artt. 45 e seguenti», in quanto la norma impugnata non consente agli strumenti urbanistici di vietare gli interventi consentiti *ex lege*, così ponendosi in contrasto con il regime di tutela indiretta da detto codice previsto.

1.2.6.- Il ricorrente, a conclusione delle censure avverso l'impugnato art. 4, osserva che è irrilevante la circostanza che il nuovo art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 sia in parte analogo a quello espresso dal previgente testo del medesimo art. 3, essendo inapplicabile, per costante giurisprudenza costituzionale, l'istituto dell'acquiescenza nei giudizi in via di azione.

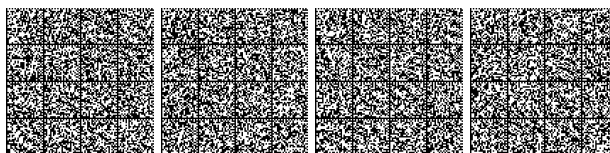
1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, poi, l'illegittimità costituzionale, per violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti, dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale sostituisce l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

La disposizione regionale sarebbe solo in apparente attuazione dell'art. 10, comma 3, t.u. edilizia, poiché, al comma 1, lettera *d*), del richiamato art. 5, nel definire quali interventi, subordinati a permesso di costruire, rientrano tra le «opere di recupero volumetrico ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio», «sostanzialmente introduce a regime la legittimazione al recupero a fini abitativi *ex post* di sottotetti, pertinenze, verande, locali interrati etc.». Il legislatore regionale, osserva il ricorrente, ha contestualmente abrogato l'art. 18 della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003) che consentiva siffatti interventi, così autorizzando oggi il recupero «generalizzato, senza alcun limite temporale e in deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo emanata, di qualsivoglia sottotetto, locale interrato etc., anche se realizzato, a rigore, addirittura dopo l'entrata in vigore della norma *de qua*»: il tutto ammesso sia nei centri storici, sia con riferimento a immobili regolarizzati attraverso sanatorie edilizie e SCIA in sanatoria, contrariamente a quanto previsto dal cosiddetto piano casa, per come esplicitato dall'intesa Stato-Regioni del 1° aprile 2009 sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia.

Il ricorrente osserva, preliminarmente, che il legislatore nazionale - fuori dalle ipotesi di cui al piano casa (previsto dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e dal decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante «Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia», convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106) - non ha disciplinato il recupero abitativo di opere del genere, «che pur si pone come derogatorio al principio di ordinato sviluppo del territorio nel rispetto degli strumenti e degli standard urbanistici». La giurisprudenza costituzionale, al contempo, ha ritenuto costituzionalmente non illegittime analoghe norme regionali «a condizione che [siano] rispettati tutti i limiti fissati dal legislatore statale in tema di distanze, tutela del paesaggio, igiene e salubrità» (sentenza n. 208 del 2019): ne conseguirebbe, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, che sarebbero applicabili le indicazioni dettate dal legislatore statale in occasione del piano casa. Secondo questa Corte, aggiunge il ricorrente, i centri storici devono essere tutelati quali beni unitari, nella cooperazione tra Stato e Regioni (è citata la sentenza n. 130 del 2020).

Il legislatore regionale siciliano, invece, con la nuova formulazione del richiamato art. 5 consentirebbe: *i*) il recupero volumetrico a fini abitativi delle opere anzidette «senza alcun limite temporale, ossia "a regime", comprese quelle realizzate su immobili regolarizzati a seguito di sanatoria» (comma 1, lettera *d*, numero 1); *ii*) «il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati "in deroga alle norme vigenti"» (comma 1, lettera *d*, numero 4), norme che invece nell'ambito del piano casa sono state mantenute ferme (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 217 del 2020); *iii*) «l'apertura di finestre, lucernari e terrazzi, opere in grado di modificare permanentemente lo sky line urbano, senza inquadrare tali interventi all'interno del piano paesaggistico, strumento di vertice deputato alla pianificazione territoriale e ciò anche nei centri storici (esclusi invece dalla normativa sul piano casa)» (comma 1, lettera *d*, numero 5). La normativa regionale, infine, dispone che il progetto di recupero ai fini abitativi «segue le prescrizioni tecniche in materia edilizia, contenute nei regolamenti vigenti, nonché le norme nazionali e regionali in materia di impianti tecnologici e di contenimento dei consumi energetici, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti» (comma 1, lettera *d*, numero 6).

1.3.1- Ricostruita la cornice normativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le disposizioni impugnate siano in contrasto, innanzitutto, con il principio fondamentale in materia di governo del territorio, che si imporrebbe anche alla potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana *ex art. 14* dello statuto speciale, «secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale» (è richiamato, in particolare, l'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica», che richiede il rispetto degli standard urbanistici).



Le norme regionali, consentendo il recupero a fini abitativi «senza alcun limite né oggettivo né temporale», sono destinate a «stravolgere gli standard legati al carico insediativo e alla densità abitativa», mentre «in nessun caso la disciplina del primo o del secondo piano casa - per sua natura di stretta interpretazione - consente alle Regioni di derogare ai c.d. standard urbanistici previsti dalla normativa statale, ma solamente, e solo temporaneamente, agli strumenti urbanistici».

La sentenza n. 217 del 2020 di questa Corte avrebbe affermato la necessità di rispettare i limiti fissati dal decreto ministeriale 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), sicché dovrebbe considerarsi «costituzionalmente illegittima una normativa regionale volta a introdurre deroghe generalizzate *ex lege* alla pianificazione urbanistica e agli standard urbanistici» di cui al richiamato d.m., a maggior ragione quando si tratti di deroghe stabili nel tempo.

La normativa regionale, poi, sarebbe altresì in violazione dell'art. 14 t.u. edilizia - che prevede che gli interventi in deroga alla pianificazione urbanistica dovrebbero essere assentiti, caso per caso, dal Consiglio comunale - e dell'intesa del 2009 sul piano casa - che vietava «premierità edilizie in caso di immobili abusivi oggetto di sanatoria».

1.3.2.- Il nuovo art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, nelle parti impugnate, sarebbe altresì in contrasto con il codice dei beni culturali, lì dove rimette al piano paesaggistico «la regolamentazione delle trasformazioni in grado di incidere sul paesaggio»: la normativa regionale, infatti, determinerebbe «un insieme parcellizzato di interventi non disciplinato a monte e perciò in grado di incidere massicciamente sul paesaggio urbano senza che possano prevedersi gli effetti finali complessivi delle singole trasformazioni assentite».

Non sarebbe sufficiente, per escludere l'illegittimità costituzionale della normativa regionale per contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, la circostanza che le disposizioni impugnate non vi si sottraggano espressamente. Rileva il ricorrente che le leggi regionali che adottano una disciplina d'uso del territorio inevitabilmente hanno ricadute sulla tutela del paesaggio, in relazione al quale l'art. 135 cod. beni culturali impone, anche quale norma di grande riforma economico-sociale, l'obbligo di pianificazione dell'intero territorio regionale per mezzo dei piani paesaggistici: obbligo che sarebbe eluso se, come nel caso di specie, si disciplina il territorio con legge, non consentendo una valutazione del singolo contesto.

Il richiamato obbligo di pianificazione, si precisa, opera anche per il paesaggio non vincolato, che è peraltro oggetto di tutela da parte della Convenzione europea del paesaggio.

1.3.3.- La normativa regionale sarebbe altresì in contrasto con l'art. 9 Cost., in quanto comporterebbe un generale abbassamento del livello di tutela del paesaggio, che è invece valore primario e assoluto (è citata la sentenza n. 367 del 2007 di questa Corte).

1.3.4.- Le disposizioni ora in esame, infine, sarebbero altresì manifestamente irragionevoli e sproporzionate e in violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione. Gli interventi in deroga, infatti, sarebbero ammessi - oltre che su edifici oggetto di sanatoria, in contrasto con la normativa statale sul piano casa - anche su «edifici di recentissima realizzazione o addirittura di futura edificazione, senza che possano venire in gioco, quindi, interessi pubblici rilevanti quali il contenimento dell'uso di suolo, l'efficientamento energetico, o la rigenerazione urbana, che stanno alla base della normativa di recupero dei sottotetti o dei piani interrati».

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, interamente sostitutivo dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, di cui è censurato il solo comma 10, ritenuto in violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

1.4.1.- La norma regionale disciplinerebbe la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la denuncia di inizio attività (DIA) in modo difforme, in particolare, dalla «clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati» di cui al codice dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera d, t.u. edilizia). Detta clausola, infatti, prevede che, per poter qualificare come ristrutturazione edilizia le demo-ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate, sia assicurato «il mantenimento contemporaneamente di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente»: in caso contrario, si sarebbe dinanzi a una nuova costruzione e sarebbe pertanto necessario il permesso di costruire. La norma regionale, invece, per taluni interventi di demo-ricostruzione o ricostruzione di immobili tutelati prevede la SCIA e non il permesso di costruire, con ciò violando l'art. 14 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l), m) ed s), Cost., nonché le norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui agli artt. 3 e 10 t.u. edilizia.

1.4.2.- La norma impugnata, inoltre, se pure richiama il rispetto della volumetria esistente, sottopone a SCIA, anziché a permesso di costruire, gli interventi di cui si è detto per il solo fatto che essi «si collochino sullo stesso lotto e sussistano motivi di sicurezza o di rispetto di distanze previste negli strumenti urbanistici vigenti». Sono, questi, requisiti introdotti dal legislatore regionale e diversi da quelli inderogabilmente dettati dal legislatore statale - nell'eser-





cizio della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che costituiscono norme di grande riforma economico-sociale - i quali «sono finalizzati direttamente alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio», anche ai sensi dell'art. 9 Cost. (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 309 del 2011 e n. 367 del 2007).

1.4.3.- L'individuazione di un titolo edilizio differente, effettuata dalla norma regionale, sarebbe altresì in violazione delle potestà legislative esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *l*), Cost., in quanto inciderebbe sui livelli essenziali delle prestazioni e sulla individuazione delle fattispecie di reato.

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, che sostituisce l'art. 25, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, in quanto lo ritiene in violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

Con la novella legislativa, la Regione Siciliana consentirebbe «una sanatoria ex post, prima ristretta ai soli casi di vincolo paesaggistico istituito con dichiarazione di notevole interesse pubblico, anche per le aree vincolate paesaggisticamente *ope legis*, a far data dalla legge cosiddetta Galasso (legge n. 431 del 1985), per il solo fatto che sia stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo, circostanza che diventa unica condizione legittimante». L'estensione, rileva il ricorrente, si evincerebbe sia dal rinvio all'art. 134, comma 1, lettere *a*) e *b*), cod. beni culturali, sia dal riferimento all'apposizione del vincolo (non più relativo, come invece accadeva con la previgente formulazione, ai solo beni paesaggistici individuati mediante dichiarazione di notevole interesse pubblico).

1.5.1.- La norma regionale sarebbe in contrasto con il divieto di sanatoria paesaggistica ex post stabilito, in particolare, dagli artt. 146 e 167 cod. beni culturali, i quali indicano i «ristrettissimi casi, di natura eccezionale» in cui detta sanatoria resta possibile.

Il legislatore siciliano, in tal modo, sarebbe intervenuto in senso contrario a tale divieto, «aumentando le ipotesi in cui consentire il giudizio di compatibilità paesaggistica “ora per allora” a tutte le aree c.d. Galasso», con ciò violando anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Quelle violate sarebbero norme di grande riforma economico-sociale, come questa Corte avrebbe già riconosciuto nella sentenza n. 238 del 2013.

1.5.2.- La norma impugnata violerebbe anche l'art. 9 Cost., in quanto comporterebbe un abbassamento del livello di tutela.

1.5.3.- A essere violata, poi, sarebbe anche la potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto la disposizione regionale inciderebbe sull'applicazione delle sanzioni penali di cui all'art. 181 cod. beni culturali.

1.5.4.- L'impugnato art. 20, comma 1, lettera *b*), sarebbe altresì in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché riaprirebbe irragionevolmente e in modo sproporzionato i termini della sanatoria dopo quarant'anni (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 73 del 2017).

1.6.- A essere impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri è anche l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, che reca modifiche all'art. 28 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, ritenuto costituzionalmente illegittimo per la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

Secondo il ricorrente, con detta disposizione il legislatore regionale avrebbe introdotto «una sorta di silenzio assenso in materia di condono, sia pure mediato dal deposito di una perizia tecnica di parte»: trascorsi 90 giorni dal deposito di tale perizia attestante il possesso dei requisiti stabiliti per usufruire del condono, infatti, questa acquista efficacia di titolo abilitativo.

1.6.1.- La norma regionale sarebbe in violazione delle norme di grande riforma economico-sociale recate dalla normativa statale sul condono, quali gli artt. 31 e seguenti della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), l'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) nonché l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326: essa, infatti, prevede, «anziché un biennio, un termine molto più breve per la formazione del titolo e includ[e] nell'ambito applicativo della fattispecie anche gli immobili vincolati», in contrasto con i «capisaldi posti dal legislatore statale in tema di condono» (è richiamata la giurisprudenza amministrativa sul punto). Il ricorrente osserva, tra l'altro, che il titolo in sanatoria si potrebbe formare, in assenza della verifica comunale, anche laddove la perizia risulti errata e persino in presenza di immobili vincolati.

1.6.2.- La previsione regionale si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), il quale oggi prevede il rilascio, su richiesta dell'interessato, di un'attestazione sul decorso dei termini del procedimento e sull'accoglimento tacito della domanda: dal che la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.





1.6.3.- Secondo il ricorrente, la disposizione regionale prefigurerebbe una sorta di «“condono minore”, nelle more del condono principale». Interventi abusivi che siano effettuati su un immobile già abusivo, infatti, «costituiscono a loro volta illeciti edilizi, che accedono all’illegittimità dell’opera principale, e non possono certamente essere sanati mediante la procedura» impugnata. Di qui, il contrasto con «i principi in tema di condono ripetutamente ribaditi dalla Corte costituzionale, nonché affermati dal Giudice penale» (è richiamata la sentenza n. 73 del 2017) e, dunque, con l’art. 14 dello statuto speciale. Sotto questo profilo, la norma sarebbe anche manifestamente irragionevole.

1.6.4.- La novellata disposizione impugnata, poi, contrasterebbe con l’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto avrebbe una «evidente ricaduta anche sul piano dell’ordinamento penale», di esclusiva competenza statale.

1.7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l’art. 37, comma 1, lettere *a*), *c*), numeri 1) e 2), e *d*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale apporta talune modifiche alla legge della Regione Siciliana 23 marzo 2010, n. 6 (Norme per il sostegno dell’attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio), per la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

Il ricorrente rileva che la lettera *a*), modificando l’art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, estende «l’operatività del c.d. piano casa anche agli edifici “condonati”, precedentemente esclusi»; la lettera *d*), sostituendo la lettera *f*) del comma 2 dell’art. 11 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, abroga «il limite di applicazione agli “immobili oggetto di condono edilizio”; la lettera *c*), intervenendo sull’art. 6 della medesima legge regionale, sopprime il limite di 48 mesi per la presentazione delle istanze e la previsione in base alla quale i Comuni potevano motivatamente escludere o limitare l’applicabilità del piano casa.

1.7.1.- Le novelle di cui alle lettere *a*) e *d*) avrebbero «l’effetto dirompente di capovolgere il principio statale, posto alla base del c.d. piano casa, in base al quale gli abusi edilizi, benché oggetto di sanatoria, non sono mai computabili ai fini di ottenere premialità edilizie su quei volumi», come risulterebbe dall’intesa del 2009: il che, oltre che in contrasto con l’art. 14 dello statuto speciale, sarebbe anche contrario ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Le disposizioni regionali, inoltre, determinerebbero «l’evidente incremento dell’edificazione anche in aree vincolate paesaggisticamente», in contrasto con l’art. 167, comma 4, cod. beni culturali, norma di grande riforma economico-sociale.

1.7.2.- In particolare, la novella di cui alla lettera *c*), numero 1), non solo convertirebbe in tempestive le istanze tardive già presentate, ma riaprirebbe «sine die i termini del piano casa siciliano consentendo la presentazione di nuove domande senza alcun limite temporale».

Il ricorrente sottolinea che questa Corte avrebbe già rilevato che la finalità del piano casa era quella di consentire interventi straordinari su edifici abitativi, ma per un periodo temporalmente limitato (sono citate le sentenze n. 217 e n. 70 del 2020): finalità del tutto «snaturata» dall’impugnata normativa regionale, in contrasto con quanto espressamente stabilito dall’intesa del 2009, che prevedeva un limite temporale di 18 mesi. Limite che era sì modificabile in senso ampliativo dalle singole regioni, ma secondo proporzionalità e ragionevolezza.

Il legislatore siciliano, invece, avrebbe stabilizzato «una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica», in contrasto con il carattere temporaneo del piano casa, che avrebbe natura di norma di grande riforma economico-sociale.

La sostanziale riapertura dei termini per presentare le istanze del piano casa, pertanto, avrebbe come effetto «quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti *ex lege*, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti solo nel quadro della pianificazione urbanistica». Di qui, anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le trasformazioni sul territorio non sarebbero previste «sulla base di una valutazione riferita ai singoli contesti, bensì in base a un disegno generale e astratto operato una volta per tutte dalla legge».

1.7.3.- Con la lettera *c*), numero 2), il legislatore regionale ha disposto l’abrogazione dell’art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, così eliminando la possibilità per i comuni «di limitare gli effetti del piano casa sul proprio territorio, sulla base di motivazioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale».

Ciò sarebbe in contrasto, innanzitutto, con l’autonomia dei comuni, come già argomentato nell’impugnare la nuova formulazione dell’art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, argomentazioni cui il ricorrente espressamente rinvia: verrebbe soppiantata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica.

La disposta abrogazione sarebbe altresì irragionevole e sproporzionata, in quanto la norma abrogata «costituiva un punto di caduta necessario tra le opposte esigenze della riqualificazione abitativa e del principio di ordinato sviluppo del territorio di piena pertinenza dell’autorità comunale».



1.7.4.- L'art. 37, comma 1, lettere *a)*, *c)* e *d)*, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, secondo il ricorrente, sarebbe anche in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto violerebbe l'obbligo di pianificazione di tutto il territorio regionale derivante dalla Convenzione europea del paesaggio, attuata dall'art. 135 cod. beni culturali: e ciò benché il piano casa siciliano escluda la sua applicabilità agli immobili tutelati e ai centri storici.

1.8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, impugna l'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021.

La disposizione impugnata prevede che «Al fine di contrastare l'emergenza Covid-19 per un periodo di due anni dalla entrata in vigore della presente legge, il limite di mq. 50 di cui all'articolo 20 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4 e successive modificazioni non si applica per la chiusura di spazi interni ove questi costituiscano pertinenze di unità immobiliari in cui sono legittimamente insediate attività di ristorazione». La richiamata disposizione regionale della legge reg. Siciliana n. 4 del 2003 prevede, al comma 1, che «In deroga ad ogni altra disposizione di legge, non sono soggette a concessioni e/o autorizzazioni né sono considerate aumento di superficie utile o di volume né modifica della sagoma della costruzione la chiusura di terrazze di collegamento oppure di terrazze non superiori a metri quadrati 50 e/o la copertura di spazi interni con strutture precarie, ferma restando l'acquisizione preventiva del nulla osta da parte della Soprintendenza dei beni culturali ed ambientali nel caso di immobili soggetti a vincolo»; il comma 3 rende applicabile tale ultima disposizione anche alla chiusura di verande o balconi con strutture precarie; il comma 4 qualifica strutture precarie «tutte quelle realizzate in modo tale da essere suscettibili di facile rimozione».

1.8.1.- La normativa regionale sarebbe innanzitutto «manifestamente arbitraria e irragionevole» poiché, pur dichiaratamente connessa all'emergenza pandemica, prevede un termine di applicazione biennale, mentre il termine finale dell'emergenza è fissato al 31 dicembre 2021; non è, per altro verso, previsto un termine oltre il quale procedere alla rimozione delle opere, sicché gli effetti della normativa sono «destinati a protrarsi molto più a lungo» rispetto all'emergenza pandemica.

1.8.2.- La disposizione impugnata sarebbe, poi, in contrasto anche con l'art. 14 dello statuto speciale, in quanto in violazione del «principio di ordinato sviluppo del territorio», posto che il t.u. edilizia considera nuova costruzione quelle opere «finalizzate alla formazione di spazi chiusi destinati alla permanenza di persone».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il secondo ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 33 del 2022), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettere *d)*, *e)*, *g)* e *h)*, e 2, lettere *c)* ed *e)*; 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*; e 8, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia), in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

2.1.- Il ricorrente, ribadite premesse identiche a quelle di cui al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, rileva, innanzitutto, che le disposizioni impugnate di cui all'art. 1, commi 1 e 2, recano modifiche all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come novellato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021.

2.1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, in primo luogo, che l'art. 1, comma 1: *i)* alla lettera *d)*, modifica l'art. 3, comma 1, lettera *m)*, ampliando l'elenco degli interventi assentibili rispetto all'elencazione contenuta nel t.u. edilizia, «sopprimendo il riferimento ai “vasconi in terra battuta per usi irrigui”, ma lasciando incluse nell'ambito dell'attività edilizia libera “le cisterne e le opere connesse interrato”»; *ii)* alla lettera *e)*, modifica l'art. 3, comma 1, lettera *p)*, escludendo dall'attività edilizia libera la nuova costruzione di muri a secco con altezza massima di 1,50 metri, ma lasciando assoggettate a quel regime le opere di ricostruzione e ripristino di analoghi muri; *iii)* alla lettera *g)*, modifica l'art. 3, comma 1, lettera *aa)*, prevedendo che l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, al di fuori dei centri storici, possa realizzarsi senza titolo abilitativo quando non alteri la volumetria complessiva e l'aspetto esteriore degli edifici.

Quanto alla lettera *h)*, essa sostituisce l'art. 3, comma 1, lettera *af)*, inquadrando nell'attività edilizia libera «la collocazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra, realizzate con materiali amovibili, di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e comunque di volumetria non superiore a 90 mc. Secondo il ricorrente, sarebbero da annoverare tra gli interventi di ristrutturazione edilizia, realizzabili con SCIA alternativa al permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera *c)*, t.u. edilizia, «gli interventi pertinenziali che comportino la realizzazione di un volume non superiore al 20% del volume dell'edificio principale»: ciò, anche mercé un'interpretazione a contrario dell'art. 3, comma 1, lettera *e.6)*, t.u. edilizia. Richiamando poi ampiamente la sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, sezione terza, 9 settembre 2020, n. 3730, la quale ha escluso che le piscine possano considerarsi pertinenze in senso urbanistico, dovendosi invece qualificare come nuove costruzioni, il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta che «le modifiche apportate non consentono di ritenere superate le censure» formulate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.



2.1.2.- Con riferimento alle modifiche disposte con l'impugnato art. 1, comma 2, il ricorrente rileva che: *i)* la lettera *c)* modifica l'art. 3, comma 2, lettera *i)*, escludendo dalle opere realizzabili con CILA «la nuova costruzione di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70», ma lasciando assoggettate a tale regime «le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70»; *ii)* la lettera *e)* sostituisce l'art. 3, comma 2, lettera *p)*, sì espungendo il riferimento alle linee guida dell'Assessore regionale, ma mantenendo la realizzabilità dei sistemi ivi previsti mediante CILA, il che non consente di ritenere superate le censure proposte con il ricorso n. 63 del 2021; anzi, la nuova formulazione è altresì in contrasto con il 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», il quale «stabilisce un regime autorizzatorio speciale per la realizzazione di siffatti interventi».

2.1.3.- Concludendo sul punto, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tutte le disposizioni censurate «ripropongono i medesimi vizi di illegittimità costituzionale già denunciati con l'impugnativa dell'articolo 4 della legge regionale n. 23 del 2021», risultando pertanto in violazione «dell'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; dell'art. 117, primo comma, Cost.; dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 21, 135, 140, 141-*bis*, 143, 145 e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; dell'art. 117, secondo comma, lett. *m)* Cost; degli articoli 3, 9, 97 Cost.; per violazione delle norme di grande riforma economico-sociale contenute negli artt. 6, 6-*bis* e 27 del d.P.R. n. 380 del 2001, e nell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 (legge urbanistica)».

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, poi, che l'impugnato art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, modifica l'art. 5, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come novellato dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, già oggetto d'impugnazione con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

2.2.1.- Con l'indicata lettera *a)*, il legislatore siciliano ha modificato l'art. 5, comma 1, lettera *d)*, numero 1): le modifiche, tuttavia, secondo il ricorrente «non consentono di ritenere superate» le censure di cui al ricorso n. 63 del 2021 «che pertanto si ripropongono».

La disposizione regionale, infatti, avrebbe effetti quantomeno sugli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Inoltre, il recupero ai fini abitativi ivi disciplinato rimane consentito per gli immobili oggetto di sanatorie edilizie.

Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale avrebbe altresì inteso autorizzare, a far data dalla entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, «la presentazione delle domande per l'ottenimento del permesso di costruire in sanatoria, anche in relazione ad interventi, in origine abusivamente realizzati, che potrebbero beneficiare di una modifica della disciplina urbanistica ed edilizia in senso più favorevole medio tempore intervenuta»: il che sarebbe in contrasto con la cosiddetta doppia conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia.

Al riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza n. 232 del 2017 di questa Corte, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 14, commi 1 e 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., proprio perché in contrasto con il principio della cosiddetta doppia conformità. Quale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, il ricorrente rileva che, in relazione alla SCIA, manca ogni riferimento alla cosiddetta doppia conformità.

Il ricorrente, infine, rammenta come nella sentenza n. 24 del 2022 questa Corte abbia ribadito che l'intesa del 2009 in tema di piano casa, recepita dall'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, è norma fondamentale di riforma economico-sociale ed esclude che gli interventi ivi previsti possano riferirsi ad edifici abusivi, siti in centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, con esclusione dei soli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, che presuppone la cosiddetta doppia conformità, a sua volta norma fondamentale di riforma economico-sociale.

2.2.2.- Con l'indicata lettera *b)*, il legislatore siciliano ha modificato l'art. 5, comma 1, lettera *d)*, numero 4), consentendo il recupero abitativo di taluni locali, secondo la disciplina derogatoria di cui all'art. 5, comma 1, lettera *d)*, numero 6), a condizione che gli stessi siano «esistenti alla data di entrata in vigore» della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, varrebbero le stesse considerazioni critiche relative alla impugnata lettera *d)*, numero 1), sicché «le modifiche apportate non consentono di ritenere superati i relativi motivi di censura formulati» nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

2.2.3.- Con la lettera *c)*, il legislatore siciliano ha modificato l'art. 5, comma 1, lettera *d)*, numero 5), sopprimendo le norme che consentivano «gli interventi edilizi finalizzati al recupero dei sottotetti, delle pertinenze e dei locali accessori, senza alcuna modificazione delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde, anche mediante la previsione di apertura di finestre, lucernari e terrazzi esclusivamente per assicurare l'osservanza dei requisiti di





aero-illuminazione, anche in aree sottoposte a vincoli»; tuttavia, secondo il ricorrente non vi è anche «una espressa esclusione della realizzabilità degli interventi de quibus nelle zone e agli immobili indicati nel periodo soppresso, e pertanto non esclude che la disposizione possa trovare un'indistinta e generalizzata applicazione anche in tali zone e con riferimento a tali immobili».

Conseguentemente, non sarebbero superati i motivi di censura già formulati nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, in riferimento all'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, e la disposizione regionale violerebbe «l'art. 14 dello Statuto siciliano; gli articoli 3, 9 e 97 Cost.; l'art. 117, primo comma, Cost., alla luce della legge n. 14 del 2006 di recepimento della Convenzione europea del paesaggio; l'art. 117, secondo comma, lettera s), di cui costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e le norme di grande riforma economico sociale contenute negli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001, nonché quelle recate dall'art. 41-*quinquies* della legge 1150 del 1942, e dal d.l. n. 112 del 2008 convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché dalla relativa intesa sul piano casa del 2009».

2.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, impugna l'art. 8, comma 1, lettere a), b) e d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che reca modifiche alla legge reg. Siciliana n. 6 del 2010.

2.3.1.- In particolare, l'indicata lettera a) sostituisce l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, già oggetto di sostituzione per opera dell'art. 37, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Con la disposizione regionale impugnata, osserva il ricorrente, «si escludono dall'ambito oggettivo di applicazione del "piano casa" gli immobili condonati».

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, tuttavia, che non è previsto «un termine in relazione al quale valutare "legittima la realizzazione degli edifici"», sicché la disposizione regionale «risulta presentare i medesimi profili di legittimità costituzionale già evidenziati con riferimento all'articolo 37 della legge regionale n. 23 del 2021, che pertanto si ripropongono, fatta eccezione per le considerazioni in ordine agli immobili condonati, ora specificamente esclusi dalla disposizione in commento»: ad essere violati sarebbero «l'art. 14 dello Statuto speciale, nonché gli articoli 3, 9 e 97, 117, primo comma - alla luce della legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio - 117, secondo comma lettera s), della Costituzione, di cui costituiscono norme interposte gli articoli 135, 146 e 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché le norme di grande riforma economico sociale costituite dall'articolo 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, dall'articolo 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, e dall'articolo 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, e dalla relativa Intesa sul piano casa del 2009».

2.3.2.- L'indicata lettera b) sostituisce l'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, fissando «al 30 giugno 2023 il termine per la presentazione delle domande di interventi rientranti nel c.d. piano casa, le quali possono avere ad oggetto immobili realizzati o per i quali il titolo abilitativo è stato rilasciato o si è formato prima della presentazione della domanda».

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, nell'impianto originario della legge siciliana sul piano casa, detto termine era di ventiquattro mesi; successivamente, per opera dell'art. 11, comma 130, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2012, n. 26 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale), era stato portato a quarantotto mesi; infine, con l'art. 37, lettera c), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, tale termine era stato soppresso, inducendo all'impugnativa di cui al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, per il contrasto con plurimi parametri costituzionali e interposti, tutti espressamente richiamati. La norma ora impugnata, che pure introduce un termine, «mantiene comunque la scelta di prolungare la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria», peraltro consentendo interventi anche su «immobili non ancora realizzati, ma soltanto assentiti con il rilascio del titolo edilizio; immobili per i quali non appaiono sussistere esigenze di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico».

Il ricorrente rileva che, come ha evidenziato anche la giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 217 e n. 70 del 2020), la finalità del piano casa era quella di consentire, per un periodo temporale limitato, interventi straordinari su edifici abitativi: finalità che «risulta fuorviata per effetto della novella in esame». Nell'intesa sul piano casa del 2009, infatti, era stato previsto un limite temporale pari a 18 mesi, rispetto al quale ai legislatori regionali era consentito intervenire in senso ampliativo, ma secondo proporzionalità e ragionevolezza.

Con l'impugnata norma regionale, invece, il legislatore siciliano accresce «enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti *ex lege*, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale». Ne consegue che violando il principio della necessaria pianificazione urbanistica - espresso in particolare dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, «in base al quale tutto il territorio comunale deve essere pianificato, assicurando l'ordinato assetto del territorio, opportunamente suddiviso in zone», ai sensi del d.m. n. 1444 del 1968 - la norma impugnata è in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale. La norma statutaria sarebbe violata, poi, anche in ragione della violazione del principio di temporaneità del piano casa di cui all'intesa del 2009 e all'art. 11, comma 5, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, da considerarsi norma di grande riforma economico-sociale. Le ragioni di illegittimità costituzionale troverebbero riscontro, peraltro, anche nella recente giurisprudenza costituzionale e, in particolare, nella sentenza n. 24 del 2022.





Il ricorrente osserva, ancora, che tra le norme di grande riforma economico-sociale rientrano senz'altro anche gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, secondo i quali il piano paesaggistico è sovraordinato rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione, i quali debbono adeguarsi e conformarsi a detto piano. A tal proposito, se è vero che il legislatore siciliano ha introdotto all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, la previsione secondo cui sui beni tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio sono consentiti solo interventi nei casi e nei limiti previsti dal piano paesaggistico, non possono tuttavia escludersi «del tutto i possibili pregiudizi che la trasformazione del territorio in deroga alla pianificazione urbanistica è in grado di arrecare alle esigenze di tutela del paesaggio».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, poiché la pianificazione paesaggistica è composta «in buona parte da disposizioni di direttiva, destinate a concretizzarsi in prescrizioni puntuali in sede di recepimento nell'ambito della pianificazione urbanistica», la normativa regionale censurata porrebbe sostanzialmente nel nulla il piano paesaggistico, in ragione della prevalenza della normativa regionale sul piano casa sugli strumenti urbanistici.

Il ricorrente lamenta altresì la violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., poiché la normativa regionale impedirebbe una valutazione riferita ai singoli contesti territoriali, irragionevolmente assimilati tra loro, e una adeguata considerazione delle esigenze di tutela del paesaggio.

L'irragionevolezza della norma sarebbe particolarmente dimostrata dalla circostanza per cui essa consentirebbe l'applicazione del piano casa anche con riferimento a immobili non ancora costruiti, per i quali non può porsi «alcuna esigenza di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico».

2.3.3.- La lettera *d*), infine, sostituisce l'art. 11, comma 2, lettera *f*), della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, che era già stata modificata dall'art. 37, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, oggetto di impugnazione con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

Nel prendere atto che la norma regionale esclude dal campo di applicazione della norma modificata gli immobili oggetto di condono edilizio, il ricorrente richiama «le considerazioni svolte, in relazione al disposto di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), della L.R. in esame, che [intende] qui integralmente ribadite» e osserva che le modifiche apportate non consentono di ritenere superati gli ulteriori motivi di censura formulati nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

3.- Con atto depositato il 27 giugno 2022, la Regione Siciliana si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

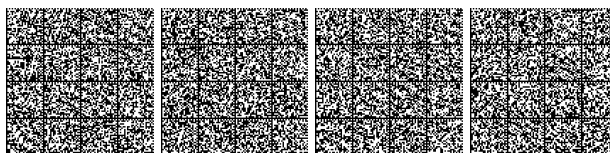
3.1.- La difesa regionale preliminarmente rammenta che ambiguità, indeterminatezza e contraddittorietà del pettum costituiscono motivi di inammissibilità del ricorso, il quale, oltre a indicare norme oggetto e norme parametro, deve contenere «anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva». Ove poi, come nel caso di specie, a essere impugnata sia una legge di regione a statuto speciale, il ricorrente deve confrontarsi con le competenze legislative previste dallo statuto medesimo. Di qui, l'inammissibilità di una «mera motivazione fatta per relationem ad altro provvedimento»: nel ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, «il denunciato difetto di competenza della Regione, non risulta ancorato ad alcun ragionamento esplicativo o motivazionale che possa sorreggere l'impugnativa».

3.2.- Ciò eccepito preliminarmente, la resistente contesta il ricorso anche in relazione alle singole questioni di legittimità costituzionale proposte.

3.2.1.- Con riferimento all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2022, la Regione Siciliana osserva che, per un verso, le disposizioni ivi recate ripristinano il contenuto originario dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e, per un altro, modificano le lettere *aa*) e *af*) «secondo le indicazioni concordate con il Ministero della Cultura».

I rilievi per relationem proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri avrebbero a oggetto «interventi di modeste dimensioni, che non comportano volumetria edilizia, non producono variazione del carico urbanistico e non alterano lo stato dei luoghi o l'aspetto esteriore degli edifici». La difesa regionale si sofferma, in particolare, sulla modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *af*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, per poi concludere che tutte le disposizioni impugnate avrebbero soltanto esemplificato «gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali».

Con riferimento all'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, la difesa regionale ne eccepisce l'inammissibilità, in quanto mancherebbe del tutto di argomentazione «se non per un accenno, per relationem, ad altro ricorso ed altre disposizioni, non più esistenti nella loro formulazione letterale». Nel merito, ad ogni modo, si rileva che gli interventi edilizi in considerazione sarebbero da considerarsi minori e, comunque, non alteranti la volumetria complessiva, «fermo restando eventuali nulla osta della Sovrintendenza ai BB.CC. e AA. di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio».



3.2.2.- Quanto alla disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), secondo la difesa regionale l'intervento legislativo sarebbe chiaramente volto a consentire il recupero ai fini abitativi dei soli locali già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

La difesa della Regione Siciliana precisa, in particolare, che l'inciso «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge e regolarmente realizzati» porrebbe unitariamente le condizioni legittimanti, sicché gli edifici devono «esistere ed essere stati regolarmente autorizzati, anche attraverso sanatorie edilizie rilasciate ai sensi dell'articolo 36 TUE, e non in violazione allo stesso». L'art. 36 t.u. edilizia, d'altra parte, consentirebbe sanatorie solo in caso di doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente tanto al momento della sua realizzazione quanto a quello della presentazione della domanda, di modo che il ricorso «appare di difficile comprensione logico-giuridica».

3.2.3.- La Regione Siciliana osserva che anche l'impugnazione dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), sarebbe motivata solo per relationem, con riferimento a considerazioni critiche altrove svolte nel ricorso. Ad ogni modo, l'intervento legislativo avrebbe temporalmente circoscritto la possibilità di recupero a fini abitativi: pertanto, non sarebbero «comprensibili gli aspetti sui quali risulterebbero ancorati i profili di illegittimità sollevati».

3.2.4.- La difesa della Regione Siciliana perviene a «medesime conclusioni» per quel che riguarda l'impugnazione dell'art. 2, comma 1, lettera *c*).

3.2.5.- Con riferimento all'impugnazione dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), che modifica l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, la resistente osserva che il termine cui fare riferimento per valutare la legittima realizzazione degli interventi del piano casa siciliano - termine che il ricorrente ritiene mancare - sarebbe quello previsto al comma 1 di tale art. 2 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, ovvero il 31 dicembre 2015.

3.2.6.- Per quel che concerne l'impugnazione dell'art. 8, comma 1, lettera *b*), la difesa regionale osserva che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe considerato, nel complesso, la normativa regionale in materia. Dall'esame di quest'ultima, si ricaverebbe, per un verso, che il termine per la realizzazione degli interventi è stato prorogato al 31 dicembre 2023 dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 30 dicembre 2020, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie), e, per un altro, che gli interventi di ampliamento, demolizione o ricostruzione di cui al piano casa sarebbero possibili su immobili realizzati sulla base di un regolare titolo abitativo edilizio esistenti al 31 dicembre 2015 (art. 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010) o al 31 dicembre 2009 (art. 3, legge reg. Siciliana n. 6 del 2010). Il termine modificato dalla disposizione impugnata, peraltro già prorogato da diverse leggi regionali mai impuginate, sarebbe soltanto quello «per presentare le relative istanze» e non determinerebbe alcuna proroga del piano casa.

3.2.7.- La difesa della resistente rileva, poi, che nell'impugnare l'art. 8, comma 1, lettera *d*), il Presidente del Consiglio dei ministri richiama le doglianze espresse nei confronti dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), di modo che «non possono [...] che ribadirsi le medesime eccezioni di inammissibilità ed infondatezza».

3.2.8.- La Regione Siciliana, infine, reputa del tutto inconfidente il richiamo all'art. 97 Cost., laddove il ricorrente lamenta la violazione delle norme di grande riforma economico-sociale di cui agli artt. 6 e 6-bis t.u. edilizia e dell'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, contestandosi «un presunto e non dimostrato vulnus della tutela del paesaggio, ricollegabile ad altri e diversi parametri costituzionali».

4.- In data 17 gennaio 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria nel giudizio promosso con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, insistendo per il suo accoglimento.

4.1.- Il ricorrente, preliminarmente, sottolinea come il giudizio concernente il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 abbia «rilievo pregiudiziale» rispetto a quello per cui presenta memoria, tanto che la declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme con esso impuginate renderebbe «prive di autonomo significato» quelle impuginate con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, che pertanto potrebbero essere dichiarate costituzionalmente illegittime anche in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

4.2.- Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene «privo di pregio» il rilievo della difesa regionale circa l'inammissibilità del ricorso.

In quest'ultimo, infatti, si sarebbero prospettate «in maniera puntuale» le ragioni d'illegittimità costituzionale, ampiamente argomentate «nel solco delle contestazioni già rivolte avverso la legge regionale n. 23 del 2021», si sarebbero considerate le competenze statutarie regionali e, infine, si sarebbero indicati i parametri costituzionali violati.

4.3.- Nel merito, secondo il ricorrente gli argomenti offerti dalla difesa regionale non varrebbero a superare le censure proposte con il ricorso.



4.3.1.- Per quel che riguarda l'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere *d)*, *e)*, *g)* e *h)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, l'Avvocatura generale dello Stato insiste nel ritenere che si tratta di norme che - confermando la possibilità di eseguire senza titolo abilitativo interventi che, invece, la normativa statale non considera di edilizia libera - si pongono in contrasto con il d.P.R. n. 380 del 2011, che detta principi fondamentali della materia «governo del territorio» vincolanti anche il legislatore siciliano ai sensi dell'art. 14 dello statuto speciale.

Ciò varrebbe anche per le modifiche apportate all'art. 3, comma 1, lettere *aa)* e *af)*, e comma 2, lettera *p)*, sulle quali il ricorrente si sofferma particolarmente.

Il novellato «art. 3, lett. *aa)* della l.r. 16/2016 [...] si riferisce indistintamente alla “installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili”», laddove l'art. 6, comma 1, lettera *e-quater)*, t.u. edilizia considera interventi di edilizia libera solo l'installazione di «pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici». Nulla in senso opposto potrebbe ricavarsi dall'Allegato II al d.lgs. n. 199 del 2021, come sostenuto dalla Regione Siciliana, in quanto ivi si disciplinano «unicamente i “collettori solari termici”», cioè i pannelli solari collocati sui tetti degli edifici».

Per quel che concerne, poi, le piscine di cui al novellato art. 3, lettera *af)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, sarebbe incontestabile che un volume pertinenziale nuovo, che può arrivare sino al 20 per cento del volume dell'edificio principale, «è annoverabile quanto meno tra gli interventi di ristrutturazione edilizia realizzabili con SCIA alternativa al permesso di costruire», ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera *c)*, t.u. edilizia. Il riferimento operato dalla difesa regionale alle aree ludiche, ex art. 6, comma 1, lettera *e-quinquies)*, t.u. edilizia non sarebbe peraltro pertinente, giacché nella legge regionale di aree ludiche si tratta in altra disposizione, diversa da quella che disciplina le piscine (lettera *z)*.

La sostituzione dell'art. 3, comma 2, lettera *p)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, operata dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, infine, ha confermato la realizzabilità mediante CILA degli interventi ivi previsti: il che, disponendo un controllo, da parte degli uffici preposti, solo successivo alla realizzazione degli interventi, sarebbe in contrasto con gli artt. 21 e 146 cod. beni culturali, «che prevedono il rilascio di specifiche autorizzazioni preventive per gli interventi che ricadono nei contesti tutelati».

4.3.2.- Le norme regionali di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, che continuano a consentire il recupero volumetrico a fini abitativi di taluni locali, senza alcun limite temporale o di tipo oggettivo e persino su immobili abusivi in origine, anche se regolarizzati, derogherebbero agli standard urbanistici previsti dalla normativa statale, contrasterebbero con il principio che vieta che immobili abusivi sanati possano ottenere premialità edilizie e inciderebbero «massicciamente sul paesaggio urbano, anche in contesti tutelati, e al di fuori di una razionale pianificazione».

4.3.3.- Prive di fondamento, infine, sarebbero le difese regionali avverso l'impugnazione dell'art. 8, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*: o perché l'altro termine richiamato non legittimerebbe la novella impugnata, trattandosi di «profili differenti ed autonomi della stessa e complessa fattispecie» o perché la dichiarazione di illegittimità costituzionale avrebbe «effetto caducante automatico» sulle precedenti proroghe non oggetto d'impugnazione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il primo dei ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 63 del 2021) ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera *b)*, 22, 37, comma 1, lettere *a)*, *c)*, numeri 1) e 2), e *d)*, e 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, deducendo la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Con il secondo ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 33 del 2022), il medesimo ricorrente ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettere *d)*, *e)*, *g)* e *h)*, e 2, lettere *c)* ed *e)*; 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*; e 8, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, deducendo nuovamente la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

2.- Tutte le disposizioni impugnate con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 recano modifiche ad alcune di quelle già impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

In ragione della conseguente connessione tra i giudizi, essi devono dunque essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.- Preliminarmente, deve rilevarsi che la Regione Siciliana, costituitasi solo nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ha eccepito l'ambiguità, l'indeterminatezza e la contraddittorietà del petitum nonché l'inammissibilità di una «mera motivazione fatta per relationem ad altro provvedimento». L'eccezione, genericamente prospettata e poi talora ribadita nelle difese relative alle singole disposizioni impugnate, deve essere tuttavia valutata in relazione a ciascuna delle questioni di legittimità costituzionale promosse.



4.- Ancora in via preliminare, deve rilevarsi che tutte le norme impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 sono state modificate o abrogate dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 e che anche alcune disposizioni di quest'ultima, impugnate con il ricorso n. 33 del 2022, sono state oggetto di successivi interventi del legislatore siciliano. Salvo che in un caso, di cui subito si dirà, non è tuttavia mai possibile addivenire alla dichiarazione di cessata materia del contendere: e ciò o perché le modifiche non sono soddisfattive delle pretese avanzate dal ricorrente - il che talora emerge per tabulas, essendo state alcune modifiche a loro volta impugnate dinanzi a questa Corte - o perché non vi è certezza relativamente alla mancata applicazione medio tempore delle norme impugnate, vigenti per un arco temporale pari a circa otto mesi e, in larghissima parte, suscettibili di essere applicate immediatamente dopo la loro entrata in vigore. Non sembra infatti plausibile la deduzione svolta in udienza dalla difesa regionale, che ha assunto - senza peraltro fornire alcun idoneo supporto probatorio, se non una dichiarazione del competente ufficio regionale - che, in particolare, anche le disposizioni che consentivano interventi di edilizia libera non avevano trovato applicazione, essendo logicamente intuitivo che difficilmente gli uffici regionali avrebbero potuto avere contezza di tale circostanza.

5.- Come poc'anzi anticipato, può essere invece dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, in ragione delle modifiche ad esso apportate dall'art. 9, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022.

5.1.- La disposizione impugnata prevedeva che «[a]l fine di contrastare l'emergenza Covid-19 per un periodo di due anni dalla entrata in vigore della presente legge, il limite di mq. 50 di cui all'articolo 20 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4 e successive modificazioni non si applica per la chiusura di spazi interni ove questi costituiscano pertinenze di unità immobiliari in cui sono legittimamente insediate attività di ristorazione». La richiamata disposizione della legge reg. n. 4 del 2003 prevede, al comma 1, che, «[i]n deroga ad ogni altra disposizione di legge, non sono soggette a concessioni e/o autorizzazioni né sono considerate aumento di superficie utile o di volume né modifica della sagoma della costruzione la chiusura di terrazze di collegamento oppure di terrazze non superiori a metri quadrati 50 e/o la copertura di spazi interni con strutture precarie, ferma restando l'acquisizione preventiva del nulla osta da parte della Soprintendenza dei beni culturali ed ambientali nel caso di immobili soggetti a vincolo»; il comma 3 rende applicabile tale ultima disposizione anche alla chiusura di verande o balconi con strutture precarie; il comma 4 qualifica strutture precarie «tutte quelle realizzate in modo tale da essere suscettibili di facile rimozione».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamentava la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della disposizione impugnata in quanto, pur dichiaratamente connessa all'emergenza pandemica, prevedeva un termine di applicazione biennale, quando il termine finale dell'emergenza era fissato, alla data del deposito del ricorso, al 31 dicembre 2021; non era, inoltre, previsto un termine oltre il quale procedere alla rimozione delle opere, sicché gli effetti della normativa apparivano «destinati a protrarsi molto più a lungo», e in realtà a tempo indefinito, rispetto all'emergenza pandemica. In tal modo, la disposizione regionale si poneva in contrasto, secondo il ricorrente, anche con i limiti posti alla potestà legislativa regionale esclusiva in materia di urbanistica dall'art. 14 dello statuto speciale, in quanto lesiva del «principio di ordinato sviluppo del territorio» posto dal d.P.R. n. 380 del 2001.

5.2.- Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri non concernono la deroga in sé all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 4 del 2003, ma l'assenza di un limite temporale ancorato all'emergenza pandemica e di un termine entro il quale rimuovere le opere.

Entrambi questi elementi sono stati introdotti dal legislatore siciliano con il richiamato art. 9, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale ha modificato la disposizione impugnata prevedendo, per un verso, che la deroga a quanto disposto dalla legge reg. Siciliana n. 4 del 2003 valga «fino al termine dell'emergenza pandemica» e, per un altro, che entro novanta giorni dalla cessazione di detta emergenza si provveda alla rimozione delle opere e al ripristino dello stato dei luoghi. Deve dunque ritenersi che le modifiche operate sono soddisfattive delle pretese del ricorrente.

Quanto all'applicazione medio tempore della disposizione impugnata, va rilevato che l'art. 1 del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221 (Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2022, n. 11, aveva prorogato lo stato di emergenza al 31 marzo 2022, sicché l'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 - modificato nei termini di cui si è detto a far data dal 9 aprile 2022, giorno della entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 - ha avuto sostanzialmente applicazione nel solo periodo dell'emergenza pandemica. Poiché, come detto, a essere censurata non era la previsione in sé, ma la circostanza che essa non fosse temporalmente delimitata al sussistere dello stato d'emergenza, il fatto che l'applicazione dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 sia avvenuta, sostanzialmente, fino al termine dell'emergenza pandemica consente quindi di dichiarare cessata la materia del contendere.

6.- Con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale novella l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. In particolare, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale è il nuovo art. 3, commi 1, lettere b), h), l), m), p), s),





aa) e af), e 2, lettere g), h), i) e l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, i quali consentono l'esecuzione di taluni interventi edilizi, rispettivamente, senza titolo abilitativo o previa CILA. In tal modo, la Regione Siciliana avrebbe deciso di «liberalizzare interventi anche molto impattanti sul territorio, sottraendoli a ogni tipo di controllo»; gli stessi sarebbero invece «classificabili come “nuova costruzione”, ossia trasformazioni edilizie e urbanistiche del territorio di cui alla lettera e) del comma 1 dell'art. 3 t.u. edilizia, per le quali è richiesto come titolo edilizio il permesso di costruire (o la SCIA alternativa al permesso di costruire)». Di qui la paventata violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, in quanto le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con gli artt. 6 e 6-bis t.u. edilizia, qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Le disposizioni impugnate sarebbero altresì lesive dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto implicherebbero un abbassamento del livello di tutela del paesaggio e sarebbero contrarie ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Esse, inoltre, determinerebbero una sostanziale depenalizzazione delle fattispecie di reato connesse alla realizzazione di tali interventi in assenza o in difformità del titolo edilizio, così invadendo la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.1.- L'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere d), e), g) e h), e comma 2, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, operata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, è strettamente connessa alle censure di cui ora si è detto: con il richiamato art. 1, infatti, il legislatore siciliano ha apportato modifiche all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come novellato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, e alcune di dette modifiche sono del pari denunciate come costituzionalmente illegittime.

6.2.- Le questioni ora in esame vertono tutte, come anticipato, su norme regionali siciliane che consentono che taluni interventi edilizi siano eseguiti senza titolo abilitativo o previa CILA, con ciò prevedendo un regime più favorevole rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale. Occorre pertanto procedere a una ricognizione della disciplina statale, nei limiti di quanto rilevante per il presente giudizio.

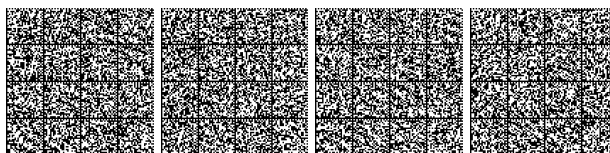
6.2.1.- Il t.u. edilizia - dopo aver offerto all'art. 3 le definizioni degli interventi edilizi - all'art. 6 propone un elenco di quelli che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo; all'art. 10 indica quali interventi sono subordinati al permesso di costruire; all'art. 22 stabilisce quali interventi sono assoggettati alla SCIA; all'art. 23 individua gli interventi che, in alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante SCIA; all'art. 6-bis, infine, dispone che «gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22» sono realizzabili previa CILA.

Al contempo, l'art. 6, comma 6, prevede che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina concernente l'esecuzione di interventi senza alcun titolo abilitativo a «interventi edilizi ulteriori», salvo che non rientrino nelle ipotesi di cui all'art. 10 o all'art. 23. L'art. 6-bis, comma 4, similmente dispone che la disciplina concernente gli interventi edilizi realizzabili previa CILA può essere estesa dalle regioni a statuto ordinario a «interventi edilizi ulteriori».

Questa Corte ha da tempo rilevato che quella del t.u. edilizia è normativa espressiva dei principi fondamentali in materia di «governo del territorio» e che, quindi, «[l']attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (sentenza n. 139 del 2013). Ne consegue che «[i]l limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere “i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6” (ancora sentenza n. 139 del 2013)» (sentenza n. 282 del 2016).

6.2.2.- L'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale, d'altra parte, affida alla Regione Siciliana la potestà legislativa esclusiva nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio: essa, tuttavia, «deve essere esercitata “senza pregiudizio” delle riforme economico-sociali, che assurgono, dunque, a limite “esterno” della potestà legislativa primaria» (così, da ultimo, sentenza n. 252 del 2022).

Questa Corte ha già riconosciuto che le norme del t.u. edilizia concernenti i titoli abilitativi sono norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto di queste condividono «le caratteristiche salienti» che vanno individuate «nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d'altro canto, «rispond[ono] complessivamente ad un interesse unitario ed esig[ono], pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018).



6.3.- Tutto ciò premesso, si può ora passare allo scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale, dovendosi a tal fine valutare, di volta in volta, se la previsione regionale impugnata abbia coerentemente sviluppato le definizioni del t.u. edilizia, nell'ambito di quanto espressamente ammesso dagli artt. 6, comma 6, e 6-bis, comma 4, dello stesso t.u. edilizia, o se, invece, abbia illegittimamente inquadrato in un diverso regime giuridico il sotteso intervento edilizio (sentenza n. 68 del 2018).

6.4.- Lo scrutinio verrà dapprima condotto sulle disposizioni regionali impuginate che consentono la realizzazione di interventi edilizi senza titolo abilitativo.

6.4.1.- Nella descritta cornice normativa e giurisprudenziale, sono fondate, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, le questioni aventi ad oggetto le modifiche apportate all'art. 3, comma 1, lettere *b)*, *h)*, *l)*, *m)*, *p)*, e *s)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016: come subito si vedrà, nessuna di queste disposizioni può dirsi coerente sviluppo della normativa statale, secondo quanto consentito dall'art. 6, comma 6, t.u. edilizia.

6.4.1.1.- Il nuovo art. 3, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, consente l'esecuzione senza titolo abilitativo degli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche, comprendendo tra questi anche «la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche». L'art. 6, comma 1, lettera *b)*, t.u. edilizia, invece, considera sì interventi di attività edilizia libera quelli volti ad eliminare le barriere architettoniche, ma sempre che «non comportino la realizzazione di ascensori esterni o di altri manufatti in grado di alterare la sagoma dell'edificio». Del resto, il profilo di illegittimità è stato rimosso dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, che ha sostituito il secondo periodo della disposizione impugnata con le parole «che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma degli edifici».

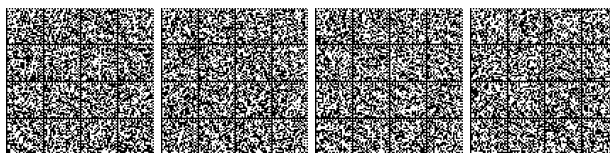
6.4.1.2.- Il nuovo art. 3, comma 1, lettera *h)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, consente la realizzazione senza titolo abilitativo di strade poderali: si tratta di un intervento di trasformazione del territorio che non è logicamente assimilabile ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l'art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera. D'altra parte, l'art. 1, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha sostituito la censurata lettera *h)* con la seguente: «*h)* la manutenzione ordinaria di strade poderali».

6.4.1.3.- Il nuovo art. 3, comma 1, lettera *l)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, considera attività edilizia libera «il risanamento e la sistemazione dei suoli agricoli anche se occorrono strutture murarie». Se è vero che l'art. 6, comma 1, lettera *d)*, t.u. edilizia consente che siano eseguiti senza titolo abilitativo «i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari», deve rilevarsi che la norma impugnata non solo permette interventi sul territorio che hanno una portata ben più ampia di quella cui si riferisce la norma statale, ma espressamente consente anche l'esecuzione di strutture murarie. La disposizione impugnata, peraltro, è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, lettera *c)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato.

6.4.1.4.- Il nuovo art. 3, comma 1, lettera *m)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, permette che siano realizzate senza alcun titolo abilitativo «le cisterne e le opere connesse interrato, ivi compresi i vasconi in terra battuta per usi irrigui». Tale intervento di trasformazione del territorio, che può essere anche di non poco momento, non è logicamente assimilabile ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l'art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera.

Con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 è stato impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *d)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale ha disposto, dal sopra citato art. 3, comma 1, lettera *m)*, l'abrogazione delle parole «, ivi compresi i vasconi in terra battuta per usi irrigui». Le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso tale ultima disposizione, tuttavia, sono inammissibili, in quanto l'«argomentazione consta di un mero rinvio per relationem» alle censure mosse con il ricorso n. 63 del 2021, senza una sia pur minima motivazione autonoma (sentenze n. 23 del 2022 e n. 123 del 2021).

6.4.1.5.- Il nuovo art. 3, comma 1, lettera *p)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, consente siano realizzate senza titolo abilitativo «le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza massima di 1,50 metri». La disposizione regionale contiene tre distinte norme, qualificando come attività edilizia libera: *i)* la ricostruzione di muri a secco; *ii)* il ripristino di muri a secco; *iii)* la nuova costruzione di muri a secco, in tutti i casi di altezza massima di 1,50 metri. Tutte e tre le norme, peraltro, consentono attività edilizie che non sono riconducibili ad alcuna delle ipotesi di cui all'art. 6 t.u. edilizia, anche in questo caso concretizzando ipotesi integralmente nuove di interventi realizzabili senza titolo abilitativo.



Con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 è stato impugnato l'art. 1, comma 1, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che ha disposto l'abrogazione delle parole «e di nuova costruzione». Anche in questo caso, le relative questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili perché argomentate esclusivamente per relationem al ricorso n. 63 del 2021.

6.4.1.6.- Il nuovo art. 3, comma 1, lettera s), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, considera attività edilizia libera «la realizzazione di opere interrato per lo smaltimento reflui provenienti da immobili destinati a civile abitazione compresa l'installazione di fosse tipo Imhoff o a tenuta, sistemi di fitodepurazione, per immobili privi di fognatura dinamica comunale». Anche in questo caso, l'intervento di trasformazione del territorio di cui alla disposizione regionale impugnata, che peraltro può essere anche particolarmente significativo, non è logicamente assimilabile ad alcun intervento edilizio la cui realizzazione è ammessa, ai sensi dell'art. 6 t.u. edilizia, senza titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera. La disposizione impugnata, peraltro, è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, lettera f), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato.

6.4.1.7.- Alla luce delle svolte considerazioni, si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale:

- dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche»;

- dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

- dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

- dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera m), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

- dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera p), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

- dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera s), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle disposizioni in parola.

6.4.2.- Tra le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso disposizioni regionali che prevedono ipotesi di interventi edilizi senza titolo abilitativo restano ora da esaminare quelle aventi a oggetto il nuovo art. 3, comma 1, lettere aa) e af), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che per i profili che presentano meritano di essere partitamente scrutinate.

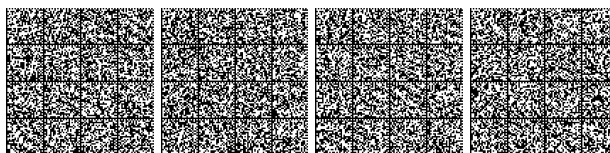
6.4.2.1.- Il nuovo art. 3, comma 1, lettera aa), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, considera attività edilizia libera «l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili ad esclusione della zona ZTO A, sia per i casi contemplati dall'articolo 1122 del codice civile, sia quando gli stessi contribuiscono alla formazione delle comunità energetiche ai sensi dell'articolo 42 bis del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 62, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8».

L'art. 1, comma 1, lettera g), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ha aggiunto le parole «purché non alterino la volumetria complessiva e l'aspetto esteriore degli edifici,» dopo la parola «rinnovabili»: le relative questioni di legittimità costituzionale, tuttavia, sono inammissibili, in quanto l'argomentazione consta di un mero rinvio per relationem alle censure mosse con il ricorso n. 63 del 2021, senza una sia pur minima motivazione autonoma.

La questione di legittimità costituzionale promossa, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale non è fondata, nei termini che seguono.

Nel ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato come l'art. 6, comma 1, lettera e-quater), t.u. edilizia consenta, al di fuori dei centri storici, l'installazione senza titolo abilitativo non di qualsivoglia impianto per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma soltanto di pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici.

La disposizione regionale, tuttavia, ben può essere interpretata, senza che vi osti la lettera o la ratio, nel senso che i soli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili realizzabili senza titolo abilitativo sono i pannelli solari e fotovoltaici, in linea con quanto previsto dalla normativa statale. Tale ricostruzione ermeneutica della disposizione impugnata, che dunque esclude il paventato vizio di legittimità costituzionale, è peraltro tanto più possibile ora che l'art. 1, comma 1, lettera g), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 ha precisato, come detto, che gli impianti in discorso non devono alterare «la volumetria complessiva e l'aspetto esteriore degli edifici».





La ritenuta circostanza che la disposizione impugnata, così interpretata, sia dunque frutto di un coerente e logico sviluppo della normativa statale da parte del legislatore siciliano rende del pari non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere *m)* e *l)*, Cost.

6.4.2.2.- Il nuovo art. 3, comma 1, lettera *af)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, considera attività edilizia libera la realizzazione di «piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e appoggiate su battuti cementizi non strutturali».

L'art. 1, comma 1, lettera *h)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ne ha disposto l'abrogazione per sostituzione; la nuova lettera *af)*, infatti, consente, senza titolo abilitativo, la «collocazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra, realizzate con materiali amovibili, di dimensioni non superiori al 20 per cento del volume dell'edificio e comunque di volumetria non superiore a 90 mc».

Nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto che, per un verso, potrebbe trattarsi anche di «superfici di notevole estensione» e, per un altro, che sono manufatti che per le loro caratteristiche sono in grado di determinare «una significativa alterazione dello stato dei luoghi, nonché incidenza sulle matrici ambientali». Nel ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, il ricorrente, richiamando ampiamente la sentenza del TAR Campania, n. 3730 del 2020, esclude che le piscine possano considerarsi pertinenze in senso urbanistico, dovendo invece essere qualificate come nuove costruzioni.

Le questioni promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, aventi per oggetto entrambe le disposizioni regionali, sono fondate.

L'art. 6, comma 1, lettera *e-quinquies)*, t.u. edilizia considera eseguibili senza titolo abilitativo gli interventi che realizzino «aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici»: entrambe le disposizioni regionali, tuttavia, non sono coerente sviluppo della normativa statale.

Vero è che la giurisprudenza amministrativa ha talora sussunto nella fattispecie di cui all'art. 6, comma 1, lettera *e-quinquies)*, t.u. edilizia la collocazione di piscine di modeste dimensioni, fuori terra, facilmente smontabili e rimontabili, prefabbricate e non ancorate a terra, che non comportino una trasformazione duratura dei luoghi, in ragione della intrinseca precarietà ed amovibilità del manufatto (così, ad esempio, TAR Lazio, sezione seconda quater, sentenza 21 novembre 2018, n. 11302). Tuttavia, neppure assumendo a parametro di riferimento detta giurisprudenza potrebbe considerarsi la normativa regionale sviluppo coerente di quella statale.

Le piscine cui si riferisce la disposizione impugnata con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, infatti, sono di dimensioni potenzialmente significative, essendo parametrata al volume dell'edificio cui le si vuole considerare pertinenti. Esse, inoltre, sono appoggiate su (appositi e non necessariamente preesistenti) battuti cementizi che, per quanto il legislatore regionale stabilisca non possano essere strutturali, determinano certamente una significativa e duratura incidenza in senso trasformativo sul territorio.

Le modifiche operate con la disposizione impugnata con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 non valgono a far venire meno le ragioni di illegittimità costituzionale. Anche con la nuova formulazione, infatti, possono essere liberamente realizzate piscine di dimensioni tutt'altro che modeste, avendo il legislatore regionale previsto che esse - fermo restando il limite del 20 per cento del volume dell'edificio - possano essere pari a 90 mc: il dato dimensionale e l'impatto visivo, che hanno potenzialmente una significativa incidenza sull'assetto dei luoghi, escludono che piscine siffatte, per quanto prefabbricate e amovibili, possano essere realizzate senza titolo abilitativo.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera *af)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, quanto dell'art. 1, comma 1, lettera *h)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti di entrambe le disposizioni.

6.5.- Può ora passarsi all'esame delle questioni di legittimità costituzionale promosse avverso quelle disposizioni regionali siciliane che consentono la realizzazione di interventi edilizi previa CILA.

Come si è in precedenza rilevato, l'art. 6-*bis* t.u. edilizia non reca gli interventi realizzabili previa CILA, ma dispone che sono sottoposti a tale regime giuridico «gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22»: ovverosia, gli interventi che non possono essere annoverati tra quelli realizzabili, rispettivamente, senza titolo abilitativo, con permesso di costruire o con SCIA. Ne consegue che, per valutare se il legislatore siciliano abbia coerentemente e logicamente sviluppato la normativa statale, secondo quanto previsto dall'art. 6-*bis*, comma 4, t.u. edilizia, o se, invece, abbia illegittimamente inquadrato nel regime giuridico della CILA interventi edilizi per i quali il legislatore statale ha previsto un diverso titolo abilitativo, sarà previamente indispensabile escludere, di volta in volta, che l'intervento edilizio cui si riferisce la norma regionale impugnata sia sussumibile in una delle ipotesi per cui il legislatore statale ha previsto che sia necessario il permesso di costruire o la SCIA.





6.5.1.- Il nuovo art. 3, comma 2, lettera *g*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso n. 63 del 2021, sottopone al regime giuridico della CILA «la realizzazione di strade interpoderali». L'art. 1, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha sostituito la censurata lettera *g*) con la seguente: «*g*) la manutenzione ordinaria di strade interpoderali».

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata.

La realizzazione di strade determina una trasformazione urbanistica del territorio non riconducibile a interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro o risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia quali sono quelli di cui all'art. 3, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), t.u. edilizia, sicché ai sensi della successiva lettera *e*) quello in esame deve considerarsi intervento di nuova costruzione, in quanto tale subordinato a permesso di costruire ex art. 6 t.u. edilizia. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia logico e coerente sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera *g*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

6.5.2.- Il nuovo art. 3, comma 2, lettera *h*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, prescrive che, previa CILA, si può procedere alla «nuova realizzazione di opere murarie di recinzione con altezza massima di m. 2,00; per altezze superiori trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 10». Il rinvio all'art. 10 della medesima legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 fa sì che la nuova realizzazione di opere murarie di altezza superiore ai due metri sia sottoposta al regime giuridico della SCIA.

L'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha disposto l'abrogazione della disposizione impugnata.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata, con assorbimento delle ulteriori censure.

La nuova realizzazione di opere murarie indubbiamente determina una trasformazione edilizia e urbanistica del territorio che non è riconducibile ad alcuno degli interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), t.u. edilizia, sicché ai sensi della successiva lettera *e*) deve considerarsi intervento di nuova costruzione, in quanto tale subordinato a permesso di costruire ex art. 6 t.u. edilizia. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia coerente sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera *h*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

6.5.3.- Il nuovo art. 3, comma 2, lettera *i*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, dispone che possono essere liberamente realizzate, purché precedute da CILA, «le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70».

L'art. 1, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, ha disposto l'abrogazione delle parole «e di nuova costruzione». Le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso tale ultima disposizione sono inammissibili, in quanto argomentate esclusivamente per relationem al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, senza una pur minima motivazione ulteriore.

Ai fini di scrutinare le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, deve previamente osservarsi, come già fatto in relazione all'analogo nuovo art. 3, comma 1, lettera *p*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che la disposizione regionale impugnata contiene tre distinte norme, qualificando come attività edilizia sottoposta al regime giuridico della CILA: *i*) la ricostruzione di muri a secco; *ii*) il ripristino di muri a secco; *iii*) la nuova costruzione di muri a secco, in tutti i casi con altezza compresa tra 1,50 metri e 1,70 metri.

È indubbio che la nuova costruzione di muri a secco rientri nell'ipotesi di cui all'art. 3, comma 1, lettera *e*.1), t.u. edilizia (id est: costruzione di manufatti edilizi fuori terra) e richieda, pertanto, il permesso di costruire.

Le opere di ricostruzione cui si riferisce la disposizione impugnata debbono considerarsi, invece, interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia, in quanto sono «volti al ripristino di edifici, o parte di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza». Interventi del genere rientrano, secondo la normativa statale, nel regime della SCIA, ex art. 22, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia.



Si deve pertanto escludere, per entrambe le ipotesi ora esaminate, che le norme regionali censurate siano coerente e logico sviluppo della normativa statale, concretizzandosi invece in ipotesi integralmente nuove di attività edilizia sottoposta a CILA: di qui la fondatezza delle questioni promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale.

Alla luce di quanto detto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera *i*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «ricostruzione e» nonché «e di nuova costruzione». Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle ipotesi di ricostruzione e di nuova costruzione di cui alla disposizione impugnata.

Diversa, invece, la conclusione cui deve giungersi con riferimento agli interventi di ripristino di muri a secco. Questi, infatti, sono sussumibili in quelli di restauro o risanamento conservativo di cui all'art. 3, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia, in quanto si tratta di interventi edilizi «rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità [...]» e che comprendono «il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio», che la disciplina statale sottopone al regime giuridico della CILA. La norma regionale siciliana, nell'autorizzare interventi di consolidamento di preesistenti muri a secco, senza innovazioni di sorta, deve considerarsi, pertanto, esemplificativa di quanto stabilito dal legislatore statale, con la conseguenza che non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale. La circostanza che essa sia coerente e logico sviluppo della normativa statale, in materia peraltro cui lo statuto speciale affida al legislatore siciliano potestà legislativa esclusiva, rende del pari non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere *m*) ed *l*), Cost.

6.5.4.- Il nuovo art. 3, comma 2, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, considera attività edilizia libera, purché preceduta da CILA, «la realizzazione di opere interrante di smaltimento reflui provenienti da singoli immobili destinati a strutture ed attività diverse dalla residenza appartenenti alle categorie funzionali previste alle lettere *a-bis*), *b*), *c*) e *d*) del comma 1 dell'articolo 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 come recepito dall'articolo 1». Il rinvio operato dalla disposizione regionale è a immobili che abbiano funzione turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale. L'art. 1, comma 2, lettera *d*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha disposto l'abrogazione della disposizione impugnata.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata, con assorbimento delle ulteriori censure.

La realizzazione di opere interrante, quali quelle di cui alla norma regionale impugnata, è indubbiamente riconducibile all'ipotesi della costruzione di manufatti edilizi interrati di cui all'art. 3, comma 1, lettera *e.1*), t.u. edilizia, per la quale il legislatore statale richiede il permesso di costruire. Si deve escludere, dunque, che la disposizione regionale impugnata sia logicamente assimilabile alla normativa statale, concretizzandosi invece in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

7.- Con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 anche nella parte in cui modifica l'art. 3, comma 2, lettera *p*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. La disposizione novellata prevede che, previa CILA, possono essere liberamente posti in essere «i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968, e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, che non comportino pregiudizio alla tutela del contesto storico, ambientale e naturale, in relazione alle linee guida impartite dall'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana».

Si deve ritenere, alla luce degli specifici argomenti spesi sul punto dal ricorrente, che la norma regionale sia censurata non perché sottoponga detti interventi edilizi al regime della CILA, ma perché dispone che essi siano realizzabili secondo quanto previsto dalle linee guida dell'Assessore regionale. Si tratterebbe di «una vistosa deroga» agli artt. 21 e 146 cod. beni culturali, che prevedono invece specifiche autorizzazioni per gli interventi che ricadono nei contesti tutelati; non sarebbe contemplato alcun intervento degli uffici preposti alla tutela, poiché il rispetto delle linee guida sarebbe autocertificato con la CILA; la valutazione di compatibilità sarebbe effettuata prendendo a parametro dette linee guida e non, invece, la «disciplina d'uso contenuta nei provvedimenti di vincolo e nel piano paesaggistico, come invece imposto dagli articoli 135, 140, 141-bis e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio», costituenti norme fondamentali di riforma economico-sociale, limitative della potestà legislativa esclusiva ex art. 14 dello statuto speciale. D'altro canto, i livelli di tutela ambientale posti dal legislatore statale potrebbero essere ampliati e non derogati in senso peggiorativo dal legislatore regionale, secondo quanto più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, sicché l'abbassamento del livello di tutela del paesaggio violerebbe anche l'art. 9 Cost.



Con l'art. 1, comma 2, lettera *e*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il legislatore siciliano ha disposto la sostituzione della censurata lettera *p*) con la seguente: «*p*) i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, che non alterino la volumetria complessiva degli stessi, da realizzare all'interno della zona A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, e nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico nei casi e nei limiti previsti dai piani paesaggistici provinciali, fatte salve le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni ed ai sensi del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 e successive modificazioni».

Con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche tale nuova formulazione, limitandosi tuttavia ad osservare che «la conferma della realizzabilità mediante CILA dei sistemi indicati [...] non consente di ritenere superate le relative censure contenute nel ricorso n. 63/2021»: come già rilevato, le questioni di legittimità costituzionale, in quanto argomentate esclusivamente per *relationem*, devono essere dichiarate inammissibili.

7.1.- La circostanza che la disposizione regionale impugnata con il primo ricorso presupponga l'adozione delle «linee guida impartite dall'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana» non consente, tuttavia, di dichiarare cessata la materia del contendere, in quanto - in mancanza di allegazioni di sorta da parte della Regione Siciliana, del resto non costituitasi nel giudizio introdotto con il ricorso n. 63 del 2021 - non si può escludere che esse siano state adottate.

7.2.- Le questioni di legittimità costituzionale sono, ad ogni modo, non fondate nei termini che seguono.

Il novellato art. 3, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, richiamato dal successivo comma 2, espressamente stabilisce che gli interventi edilizi ivi previsti debbono essere realizzati nel rispetto «delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio». In presenza della chiara e inequivoca esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale (in tal senso, da ultimo, sentenze n. 248, n. 24 e n. 21 del 2022), può escludersi che la norma censurata consenta all'assessorato regionale di impartire linee guida in deroga a detta normativa paesaggistica statale (di recente, sentenza n. 251 del 2022), con il conseguente abbassamento del livello di tutela del paesaggio che ne deriverebbe.

8.- Del novellato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, per mezzo dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna anche il nuovo comma 7, ai sensi del quale «Le disposizioni di cui al presente articolo prevalgono su quelle contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti, i quali, ove in contrasto, si conformano al contenuto delle disposizioni del presente articolo». L'art. 1, comma 2, lettera *f*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ne ha disposto l'abrogazione.

Secondo il ricorrente, la previsione impugnata sarebbe in contrasto, innanzitutto, con norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dal t.u. edilizia, espressive di limiti ex art. 14 dello statuto siciliano, e nello specifico: con gli artt. 6, comma 1, e 6-*bis*, comma 1, che subordinano l'attività edilizia, sia essa libera o soggetta a CILA, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, che dunque sono prevalenti; e con l'art. 27, che regola la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, volta ad accertare l'eventuale violazione degli strumenti urbanistici e che sarebbe posta nel nulla dalla normativa censurata.

La norma regionale sarebbe altresì lesiva dell'autonomia riconosciuta ai comuni dagli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e sesto comma, e 118 Cost., oltre che in contrasto con i limiti di cui all'art. 14 dello statuto siciliano: ciò perché verrebbe soppiantata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica.

Ancora, la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 14 dello statuto siciliano perché in violazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, in base ai quali «il piano paesaggistico assume carattere necessariamente sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione territoriale»: la prevalenza della normativa regionale sugli strumenti urbanistici, che devono essere adeguati al piano paesaggistico, potrebbe tradursi in una deroga a quest'ultimo.

8.1.- La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con gli artt. 6, comma 1, e 6-*bis*, comma 1, t.u. edilizia, è fondata.

Le norme statali evocate dal ricorrente - che, come si è già rilevato, disciplinano gli interventi edilizi senza titolo abilitativo e previa CILA e che sono espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale - prevedono esplicitamente che detti interventi sono realizzabili sempre che non sia diversamente disposto dalle «prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali», con ciò consentendo alla pianificazione urbanistica di tenere in considerazione, di volta in volta, il contesto territoriale e, conseguentemente, di stabilire un diverso regime giuridico. La disposizione regionale impugnata, invece, segue una impostazione affatto opposta, prevedendo che le statuizioni legislative prevalgano sugli strumenti urbanistici - impedendo dunque a questi ultimi di svolgere la funzione loro propria, che è quella di compiere





una valutazione che tenga nella debita considerazione lo specifico contesto territoriale, eventualmente optando per una disciplina edilizia anche più restrittiva rispetto alle scelte del legislatore - e capovolgendo il criterio di prevalenza della pianificazione urbanistica sugli interventi individuali, stabilito dalla normativa statale evocata quale parametro interposto. In tal modo, inoltre, la pianificazione urbanistica, la quale deve articolarsi secondo esigenze che non possono essere aprioristicamente identiche su tutto il territorio, è compiuta *ex lege* anziché dai comuni, cui anche l'art. 2, comma 4, t.u. edilizia espressamente affida il compito di disciplinare l'attività edilizia.

La rilevata antinomia normativa non può essere risolta in via ermeneutica facendo leva sul comma 1 del medesimo art. 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, richiamato anche dal successivo comma 2, che espressamente dispone che gli interventi edilizi ivi previsti siano realizzabili «fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali». Il chiaro tenore letterale della disposizione impugnata, che, come correttamente rileva il Presidente del Consiglio dei ministri, è in aperta contraddizione con la clausola di salvezza di cui al richiamato comma 1, impedisce una diversa attribuzione di significato normativo, compatibile con le norme evocate a parametro.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

9.- Con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, che ha disposto la sostituzione dell'intero art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, stabilendo quali interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio sono subordinati a permesso di costruire.

Il ricorrente impugna, peraltro, non l'intero articolo novellato, ma la nuova lettera *d*), numeri 1), 4), 5) e 6). Con tali norme il legislatore regionale avrebbe autorizzato il recupero «generalizzato, senza alcun limite temporale e in deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo emanata, di qualsivoglia sottotetto, locale interrato etc., anche se realizzato, a rigore, addirittura dopo l'entrata in vigore della norma *de qua*»: il tutto consentito sia nei centri storici e su immobili vincolati, sia con riferimento a immobili regolarizzati attraverso sanatorie edilizie e SCIA in sanatoria, contrariamente a quanto previsto dal piano casa, per come esplicitato dall'intesa Stato-Regioni del 2009. Ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 117, primo comma, Cost. (per contrasto con la Convenzione europea per il paesaggio), oltre che dell'art. 9 Cost. per l'abbassamento del livello di tutela del paesaggio, e degli artt. 3 e 97 Cost., perché sono consentiti irragionevolmente interventi anche su «edifici di recentissima realizzazione o addirittura di futura edificazione, senza che possano venire in gioco, quindi, interessi pubblici rilevanti quali il contenimento dell'uso di suolo, l'efficientamento energetico, o la rigenerazione urbana, che stanno alla base della normativa di recupero dei sottotetti o dei piani interrati».

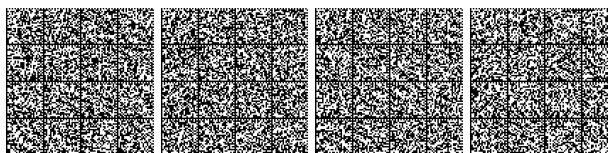
9.1.- Le disposizioni impugnate sono state in parte oggetto di modifica per opera dell'art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, con il quale si è introdotto un limite temporale ai numeri 1) e 4) della lettera *d*) (precisandosi che gli interventi edilizi in discorso possono compiersi su immobili esistenti «alla data di entrata in vigore della presente legge») e si è abrogata una parte del numero 5).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche tali disposizioni di modifica, che «non consentono di ritenere superate» le censure di cui al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021. Si rileva, infatti, che rimarrebbe consentito il recupero abitativo di edifici esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e di immobili oggetto di sanatorie edilizie.

Il legislatore regionale, inoltre, avrebbe inteso autorizzare, a far data dalla entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, «la presentazione delle domande per l'ottenimento del permesso di costruire in sanatoria, anche in relazione ad interventi, in origine abusivamente realizzati, che potrebbero beneficiare di una modifica della disciplina urbanistica ed edilizia in senso più favorevole medio tempore intervenuta»: il che sarebbe in contrasto con la cosiddetta doppia conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia.

La parziale abrogazione del numero 5), infine, non escluderebbe che le opere di recupero volumetrico possano realizzarsi anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico.

9.1.1.- Nell'atto di costituzione nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022, la Regione Siciliana osserva, innanzitutto, che gli immobili devono esistere alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 ed «essere stati regolarmente autorizzati, anche attraverso sanatorie edilizie rilasciate ai sensi dell'articolo 36 del t.u. edilizia, e non in violazione allo stesso»: poiché l'art. 36 t.u. edilizia consentirebbe sanatorie solo in caso di doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente tanto al momento della sua realizzazione quanto a quello della presentazione della relativa domanda, il ricorso «appare di difficile comprensione logico-giuridica». L'intervento legislativo regionale, inoltre, avrebbe temporalmente circoscritto la possibilità di recupero a fini abitativi, sicché non sarebbero «comprensibili gli aspetti sui quali risulterebbero ancorati i profili di illegittimità sollevati».





9.2.- La Regione ha eccepito, inoltre, che le questioni di legittimità costituzionale di cui al ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 sono motivate solo per relationem ai vizi dedotti dal Presidente del Consiglio dei ministri nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

L'eccezione non è fondata, in quanto, se pure non manca il rinvio ai motivi di cui al ricorso n. 63 del 2021, il ricorrente censura le disposizioni della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 anche con argomenti autonomi e sufficientemente chiari.

9.3.- I dubbi di legittimità costituzionale prospettati avverso le disposizioni regionali contenute tanto nella legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 quanto nella legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 possono essere congiuntamente esaminati nel merito.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostanzialmente lamenta che il legislatore siciliano avrebbe adottato una normativa che consente il recupero volumetrico a fini abitativi: *i)* anche quando si tratti di immobili abusivi oggetto di sanatoria, il che sarebbe in contrasto con il piano casa di cui all'intesa del 2009; *ii)* senza alcun limite temporale, dettando in tal modo una disciplina "a regime", che sarebbe contrastante con i principi in tema di pianificazione urbanistica e che riguarderebbe anche immobili venuti a esistenza successivamente alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016; *iii)* in deroga alla normativa vigente di cui all'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica e al d.m. n. 1444 del 1968, nonché al codice dei beni culturali.

9.3.1.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti delle disposizioni impugnate, in quanto esse consentirebbero il recupero a fini abitativi anche di locali di immobili abusivi oggetto di sanatoria, non sono fondate.

Gli edifici che hanno ottenuto il titolo in sanatoria non possono, infatti, considerarsi abusivi. Questa Corte ha già affermato che, secondo la normativa statale sul piano casa, il divieto di beneficiare delle premialità volumetriche con riguardo agli immobili abusivi non opera «quando sia stato rilasciato il titolo edilizio in sanatoria» (sentenza n. 24 del 2022). Con esso, infatti, si regolarizzano le opere edificate in difetto di (o in difformità *dal*) titolo edilizio, quando queste ultime sono conformi «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione [dell'immobile] sia al momento della presentazione della domanda» (sentenza n. 107 del 2017). Non è corretto, pertanto, l'assunto del ricorrente secondo cui la normativa statale sul piano casa non è applicabile agli immobili sanati.

E tutto ciò, peraltro, a prescindere da ogni considerazione sulla possibilità di far ricadere le disposizioni regionali censurate (che consentono di rendere abitativi locali già esistenti senza alterazione della volumetria al fine di contenere il consumo di nuovo territorio) nel perimetro applicativo della disciplina del piano casa (che è, invece, volta ad ammettere, in deroga alla normativa vigente, la costruzione di nuova volumetria).

9.3.2.- Parimenti non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale, aventi a oggetto le medesime disposizioni, con le quali si lamenta che il recupero volumetrico a fini abitativi sia una disciplina "a regime", ovvero riguardante immobili venuti a esistenza in ogni tempo, anche successivamente alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, ciò è escluso dalle norme di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che introduce la formula «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge» tanto al numero 1), quanto al numero 4) della lettera *d)* dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Con la legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, pertanto, il legislatore ha espressamente previsto che il permesso di costruire volto al recupero volumetrico a fini abitativi può essere ottenuto sempre che riguardi non qualsivoglia immobile, ma un immobile già esistente alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Identica norma può ricavarsi, per via ermeneutica, dall'art. 5, comma 1, lettera *d)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, nel testo introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e precedente alle modifiche di cui ora si è detto per opera della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. La circostanza che il recupero volumetrico a fini abitativi possa essere effettuato solo su immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, infatti, si deve ricavare da plurimi indici testuali: *i)* scopo delle opere edilizie di recupero volumetrico è, come espressamente si dice alla lettera *d)* in esame, il «contenimento del consumo di nuovo territorio», il che impedisce di ritenere applicabili le previsioni regionali censurate a immobili non ancora esistenti, i quali evidentemente determinano ex se il consumo di nuovo territorio; *ii)* il fatto stesso che le previsioni regionali siano volte a consentire il «recupero volumetrico ai fini abitativi» presuppone la previa esistenza del bene immobile del quale si vuole consentire il mutamento di destinazione; *iii)* il numero 1) della lettera *d)*, che provvede a definire i locali sui quali possono realizzarsi le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi, esplicitamente si riferisce a locali «esistenti e regolarmente realizzati», il che pure deve indurre a ritenere che gli immobili che possono essere interessati dagli interventi edilizi in questione debbono essere già materialmente presenti sul territorio; *iv)* infine, le disposizioni regionali impugnate con il ricorso n. 63 del 2021 sono tutte inserite nella legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, della quale novellano, come si è detto, l'intero art. 5, sicché è alla data di entrata in vigore di detta legge regionale che deve farsi riferimento per individuare il tempo in cui debbono essere esistenti e realizzati gli immobili i cui locali si vuole fare oggetto di recupero volumetrico a fini abitativi.



9.3.3.- La questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale in ragione della possibilità di effettuare gli interventi edilizi ivi previsti anche in deroga alla normativa vigente è, invece, fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha già riconosciuto che interventi di recupero come quelli in esame «perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico» (sentenza n. 54 del 2021; da ultimo, anche sentenza n. 17 del 2023), ma ha altresì affermato che le leggi regionali che li consentano debbono prevedere (o devono essere interpretate nel senso che devono prevedere) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici quanto del codice dei beni culturali (sentenze n. 17 del 2023, n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021, n. 208 del 2019, n. 282 del 2016).

La disposizione regionale impugnata, che espressamente contempla la possibilità di realizzare gli interventi edilizi di recupero volumetrico a fini abitativi «in deroga alle norme vigenti», impedisce di ritenere, anche solo in via ermeneutica, che è fatto salvo il rispetto della normativa sugli standard urbanistici e di quella posta dal codice dei beni culturali, entrambe espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Costituzionalmente illegittima per le medesime ragioni è anche la previsione, parimenti impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 6), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021: essa, infatti, fa espressamente salva la deroga di cui al precedente numero 4).

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021: *i*) nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque»; *ii*) nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 6), della legge reg. n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti».

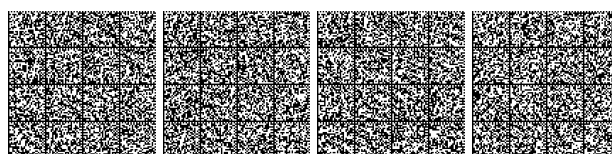
9.3.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna per analoghe ragioni anche il nuovo art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 5), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'impugnato art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale consentirebbe la realizzazione di opere di recupero volumetrico a fini abitativi, nei centri storici e negli immobili vincolati, in deroga al codice dei beni culturali. I dubbi di legittimità costituzionale non sarebbero venuti meno per opera delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che ha parzialmente abrogato la disposizione introdotta con la legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e che è a sua volta ritualmente impugnato (reg. ric. n. 33 del 2022).

Le questioni promosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 non sono fondate. La disposizione regionale impugnata - secondo cui il recupero volumetrico «può avvenire anche mediante la previsione di apertura di finestre, lucernari e terrazzi esclusivamente per assicurare l'osservanza dei requisiti di aero-illuminazione» e in base alla quale tali interventi possono essere effettuati anche in centri storici o su immobili vincolati - non prevede espressamente alcuna deroga alle norme di riforma economico-sociale dettate dal codice dei beni culturali, sicché deve ritenersi che tutti gli interventi edilizi ivi previsti possano essere realizzati solo nel rispetto della normativa statale a tutela del paesaggio.

Anche le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 non sono fondate. Il ricorrente lamenta che la parziale abrogazione del numero 5) non vale ad escludere la realizzabilità di opere di recupero volumetrico anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico. Quel che rileva ai fini dell'odierno scrutinio, tuttavia, è che tali opere siano realizzate nel rispetto di quanto previsto dal codice dei beni culturali: sotto questo profilo, deve rilevarsi che se l'impugnato art. 2, comma 1, lettera *c*), si limita ad abrogare parte del richiamato numero 5), il medesimo art. 2, comma 1, lettera *d*), aggiunge al numero 6) una clausola volta a garantire che le opere in questione siano realizzate nel rispetto di diverse normative, tra cui quelle del codice dei beni culturali e del piano paesaggistico.

10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna anche l'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale ha integralmente sostituito l'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, censurandone il solo comma 10, il quale dispone: «Previa segnalazione certificata di inizio attività, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni sono consentiti nel medesimo lotto gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati, nel rispetto della volumetria esistente, per motivi di sicurezza o di rispetto di distanze previste negli strumenti urbanistici vigenti alla data dell'intervento previo parere e autorizzazione paesaggistica della Soprintendenza competente per territorio».

Secondo il ricorrente, la norma regionale sarebbe in contrasto con la clausola di salvaguardia a favore dei beni tutelati secondo il codice dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera *d*, t.u. edilizia). Detta clausola, infatti, prevede che, per poter qualificare come ristrutturazione edilizia le demolizioni e ricostruzioni o gli interventi di ripristino effettuati su beni vincolati o situati in aree vincolate, deve essere assicurato «il mantenimento contemporaneamente di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente»: in caso contrario, si è



dinanzi a una nuova costruzione ed è pertanto necessario il permesso di costruire. La norma regionale, invece, per taluni di siffatti interventi su immobili tutelati prevede la SCIA e non il permesso di costruire, con ciò violando l'art. 14 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere *l*), *m*) ed *s*), Cost.

La disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnata.

10.1.- La questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con l'art. 3 t.u. edilizia, è fondata.

La norma regionale, come correttamente rileva il ricorrente, prevede che gli interventi di demolizione e ricostruzione e quelli di ripristino di edifici crollati, sottoposti a vincolo ex codice dei beni culturali, possano essere realizzati nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA.

La normativa statale, invece, esplicitamente dispone che, per gli immobili tutelati dal codice dei beni culturali, si è dinanzi a ristrutturazione edilizia solo ove demolizione, ricostruzione e ripristino mantengano «sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria» (art. 3, comma 1, lettera *d*, t.u. edilizia, ultimo periodo): solo in tal caso, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera *c*), è sufficiente la SCIA, mentre, ove si intenda modificare uno o più di questi aspetti, l'intervento edilizio è soggetto a permesso di costruire.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

11.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna altresì l'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale sostituisce l'art. 25, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Detto art. 25 disciplina la compatibilità paesaggistica delle costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo e la regolarizzazione di autorizzazioni edilizie in assenza di autorizzazione paesaggistica. Con la novella censurata, il legislatore siciliano consentirebbe, secondo il ricorrente, una sanatoria paesaggistica ex post «per il solo fatto che sia stata presentata istanza di concessione edilizia prima dell'apposizione del vincolo, circostanza che diventa unica condizione legittimante».

La norma regionale sarebbe così in contrasto con il divieto di sanatoria paesaggistica ex post stabilito, in particolare, dagli artt. 146 e 167 cod. beni culturali, i quali indicano i «ristrettissimi casi, di natura eccezionale» in cui detta sanatoria resta possibile: di qui la violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, quelle violate essendo norme fondamentali di riforma economico-sociale, degli artt. 117, secondo comma, lettere *l*) ed *m*), Cost., nonché dell'art. 9 Cost., in quanto si determinerebbe un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, e degli artt. 3 e 97 Cost., poiché si riaprirebbero irragionevolmente e in modo sproporzionato i termini della sanatoria.

La disposizione impugnata è stata abrogata ad opera dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnata.

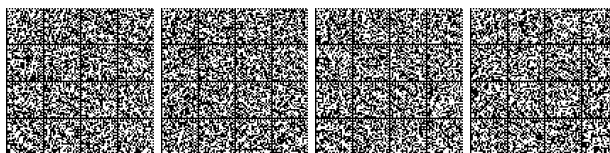
Successivamente, il legislatore siciliano, con l'art. 12, comma 11, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), ha introdotto nell'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 un nuovo comma *2-bis*, il cui testo è sostanzialmente identico al comma 3 del medesimo art. 25, nella versione antecedente alla sostituzione operata con la disposizione impugnata. Il richiamato art. 12, comma 11, è stato impugnato separatamente dinanzi a questa Corte (reg. ric. n. 48 del 2022).

11.1.- Ai fini dello scrutinio nel merito, è previamente necessaria una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il codice dei beni culturali vieta espressamente la cosiddetta sanatoria paesaggistica postuma. All'art. 146, infatti, stabilisce che «Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi». I casi di cui all'art. 167 consentono al trasgressore di ottenere la compatibilità paesaggistica e, dunque, di non rimettere in pristino i luoghi.

La *ratio* della normativa statale, più severa rispetto alla disciplina previgente, è quella di precludere qualsiasi forma di legittimazione del «fatto compiuto», in quanto l'esame di compatibilità paesaggistica deve sempre precedere la realizzazione dell'intervento. Si esclude in radice, dunque, che l'esame di compatibilità paesaggistica possa essere postergato all'intervento realizzato.

In ragione di questo nuovo sistema, come detto più rigoroso rispetto al passato, il legislatore statale aveva previsto un regime transitorio: regime in base al quale l'autorità paesaggistica competente può rilasciare la sanatoria paesaggistica, in deroga all'art. 146 e dunque anche successivamente all'entrata in vigore del codice dei beni culturali, purché la domanda di sanatoria fosse stata già presentata al 30 aprile 2004 (art. 182, comma *3-bis*, cod. beni culturali).





Tale disposizione transitoria è espressamente richiamata dall'art. 25, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, il quale stabilisce che essa «si applica nella Regione anche alle domande di sanatoria presentate ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 e dell'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26 per le costruzioni realizzate in zone sottoposte a vincolo paesaggistico e definite con il rilascio di concessione in sanatoria non precedute dall'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica».

Il novellato, e impugnato, successivo comma 3, recita: «La procedura di cui ai commi 1 e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima dell'apposizione del vincolo». La disposizione impugnata, pertanto, per mezzo del richiamo al comma 1, rende applicabile l'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali a una ulteriore ipotesi, che è la sola sottoposta all'esame di questa Corte.

11.2.- Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con gli artt. 146 e 167 cod. beni culturali, è fondata.

La normativa regionale impugnata, come detto, finisce per rendere applicabile il regime transitorio di cui all'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali anche a casi ulteriori e diversi. Ai sensi della normativa statale, infatti, è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevede la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell'accordata concessione edilizia, anche per il caso che l'istanza a tal fine sia presentata dopo il 30 aprile 2004: secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rileva non è il momento in cui è stata presentata l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma - unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale - ma quello, diverso, in cui al Comune è stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale deve essere stata presentata prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico.

La norma impugnata - prevedendo l'applicabilità del regime di cui all'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali a fattispecie diverse rispetto a quelle ivi contemplate - consente dunque di ottenere la sanatoria paesaggistica ex post in ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative (sentenza n. 201 del 2021), di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

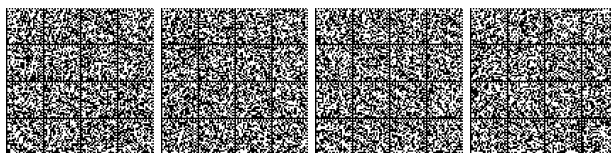
12.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 63 del 2021, impugna anche l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale all'art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 sostituisce la parola «abitativo» con la parola «abilitativo» e poi aggiunge le seguenti parole: «Le perizie giurate possono essere precedute da comunicazioni asseverate (CILA tardive) e segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA in sanatoria) per la regolarizzazione di opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non definiti, utili per la definizione del condono». In tal modo, sarebbe stata introdotta «una sorta di silenzio assenso in materia di condono, sia pure mediato dal deposito di una perizia tecnica di parte»: trascorsi 90 giorni dal deposito di tale perizia attestante il possesso dei requisiti stabiliti per usufruire del condono, infatti, questa acquista efficacia di titolo abilitativo.

La disposizione regionale violerebbe le norme fondamentali di riforma economico-sociale espresse, in materia di condono, dagli artt. 31 «e seguenti» della legge n. 47 del 1985, dall'art. 39 della legge n. 724 del 1994 e dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. Essa, infatti, prevede, «anziché un biennio, un termine molto più breve per la formazione del titolo e includ[e] nell'ambito applicativo della fattispecie anche gli immobili vincolati», in contrasto con i «capisaldi posti dal legislatore statale in tema di condono». Il ricorrente osserva, tra l'altro, che il titolo in sanatoria si potrebbe formare, in assenza della verifica comunale, anche laddove la perizia risulti errata e persino in presenza di immobili vincolati.

La previsione regionale si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, il quale oggi prevede il rilascio, su richiesta dell'interessato, di un'attestazione sul decorso dei termini del procedimento e sull'accoglimento tacito della domanda: dal che la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale prefigurerebbe una sorta di «condono minore», nelle more del condono principale». Interventi abusivi che siano effettuati su un immobile già abusivo, infatti, «costituiscono a loro volta illeciti edilizi, che accedono all'illegittimità dell'opera principale, e non possono certamente essere sanati mediante la procedura» impugnata. Di qui, il contrasto con «i principi in tema di condono ripetutamente ribaditi dalla Corte costituzionale, nonché affermati dal Giudice penale» e, dunque, con l'art. 14 dello statuto speciale. Sotto questo profilo, la norma sarebbe anche manifestamente irragionevole.

La novellata disposizione impugnata, poi, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto avrebbe una «evidente ricaduta anche sul piano dell'ordinamento penale», di esclusiva competenza legislativa statale.





L'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, non impugnato, ha sostituito l'intero art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, il quale ora dispone: «Trascorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia che asseveri la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, si applica quanto previsto dall'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. La presente disposizione non si applica agli abusi su immobili vincolati».

12.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili per tardività.

La disposizione regionale impugnata, come detto, aggiunge un nuovo periodo all'art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, nel testo vigente precedentemente alla sostituzione per opera della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Le censure del ricorrente, tuttavia, non si rivolgono a questa sola parte della normativa regionale, ma si appuntano, invece, pressoché integralmente sul precedente periodo dell'art. 28, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, ai sensi del quale: «Trascorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, la perizia acquista efficacia di titolo abitativo». È a questa disposizione che deve riferirsi l'effetto, contestato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di avere previsto «una sorta di silenzio assenso in materia di condono, sia pure mediato dal deposito di una perizia tecnica di parte»: le censure sono dunque rivolte a una norma non introdotta dall'impugnato art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, ma già vigente nell'ordinamento regionale, con la conseguenza che esse sono tardive, e pertanto inammissibili, per essere state proposte oltre il termine di sessanta giorni di cui all'art. 127 Cost. (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023).

Non valgono a superare le ragioni d'inammissibilità le poche righe dedicate dal ricorrente al solo periodo aggiunto: al di là del fatto che gli argomenti spesi sul punto sono consequenziali a quelli concernenti la prima parte del richiamato art. 28, comma 3 - cui le parole aggiunte dalla disposizione impugnata sono del resto strettamente connesse - essi sono del tutto insufficienti a consentire uno scrutinio nel merito.

13.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna anche l'art. 37, comma 1, lettere *a)* e *d)*, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, le quali rispettivamente sostituiscono l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, sul piano casa siciliano, e abrogano alcune parole all'art. 11, comma 2, della medesima legge regionale.

Le modifiche avrebbero «l'effetto dirompente di capovolgere il principio statale, posto alla base del cosiddetto piano casa, in base al quale gli abusi edilizi, benché oggetto di sanatoria, non sono mai computabili ai fini di ottenere premialità edilizie su quei volumi», come risulterebbe dall'intesa tra lo Stato e le regioni del 1° aprile 2009: il che, oltre che in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale, sarebbe anche contrario ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

Le indicate disposizioni regionali, inoltre, determinerebbero «l'evidente incremento dell'edificazione anche in aree vincolate paesaggisticamente», in contrasto con l'art. 167, comma 4, cod. beni culturali, norma fondamentale di riforma economico-sociale.

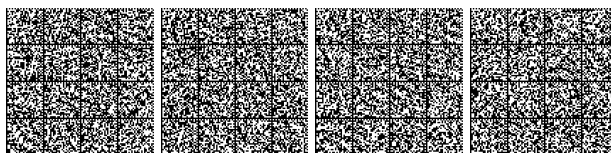
13.1.- Le disposizioni della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 interessate da dette modifiche sono state ulteriormente modificate dall'art. 8, comma 1, lettere *a)* e *d)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022.

Secondo il ricorrente, con l'art. 8, comma 1, lettera *a)*, «si escludono dall'ambito oggettivo di applicazione del "piano casa" gli immobili condonati» ma non è previsto «un termine in relazione al quale valutare "legittima la realizzazione degli edifici"», sicché la disposizione regionale «risulta presentare i medesimi profili di legittimità costituzionale già evidenziati con riferimento all'articolo 37 della legge regionale n. 23 del 2021, che pertanto si ripropongono, fatta eccezione per le considerazioni in ordine agli immobili condonati, ora specificamente esclusi dalla disposizione in commento».

Per quel che concerne la modifica disposta dall'art. 8, comma 1, lettera *d)*, il Presidente del Consiglio dei ministri prende atto che la norma regionale esclude dal campo di applicazione della norma modificata gli immobili oggetto di condono edilizio, ma richiama «le considerazioni svolte, in relazione al disposto di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a)*, della L.R. in esame, che [intende] qui integralmente ribadite» e osserva che le modifiche apportate non consentono di ritenere superati gli ulteriori motivi di censura formulati nel ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

13.1.1.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 sono inammissibili.

Le censure avverso l'art. 8, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, infatti, sono motivate esclusivamente per relationem al ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.



Quelle rivolte all'art. 8, comma 1, lettera *d*), sono motivate per mezzo di rinvio interno ad altra parte del ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022: secondo la giurisprudenza di questa Corte, la portata delle questioni in tal modo promosse deve essere chiara (sentenze n. 83 del 2016 e n. 68 del 2011). Nel caso di specie, invece, la censura è oscura: la disposizione oggetto di censura nella parte richiamata del ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022 reca, infatti, tutt'altro contenuto normativo, sicché gli argomenti ivi utilizzati non possono considerarsi sufficienti a sostenere anche le censure rivolte ad altra disposizione.

13.2.- Ai fini dello scrutinio nel merito delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, è necessario dar conto dell'effetto che le disposizioni impugnate hanno sulla legge reg. Siciliana n. 6 del 2010.

L'art. 2, comma 4, di tale legge regionale, nell'indicare quali fossero gli interventi edilizi realizzabili sulla base del piano casa, prima dell'impugnata novella del 2021 recitava: «4. Gli interventi possono riguardare esclusivamente edifici legittimamente realizzati. Sono esclusi gli immobili che hanno usufruito di condono edilizio salvo quelli oggetto di accertamento di conformità di cui all'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37». Il legislatore siciliano, pertanto, aveva esplicitamente escluso che gli interventi del piano casa potessero ricadere su immobili condonati.

Detta esclusione veniva ribadita nel successivo art. 11, comma 2, lettera *f*), il quale, nel testo antecedente alla legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, stabiliva che gli interventi previsti dalla legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 non potessero riguardare: «gli immobili oggetto di condono edilizio nonché di ordinanza di demolizione, salvo quelli oggetto di accertamento di conformità di cui all'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, introdotto dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37».

Con le disposizioni impugnate con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, invece, il legislatore siciliano ha implicitamente ammesso che gli interventi del piano casa possano eseguirsi anche su immobili che abbiano usufruito di condono edilizio.

L'impugnato art. 37, comma 1, lettera *a*), infatti, ha sostituito l'art. 2, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 con il seguente: «Gli interventi riguardano edifici realizzati con titoli abilitativi che ne hanno previsto la costruzione o che ne hanno legittimato la stessa». L'art. 37, comma 1, lettera *d*), pure impugnato, ha disposto la soppressione delle parole «di condono edilizio nonché» all'art. 11, comma 2, lettera *f*), della medesima legge regionale.

13.2.1.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale, per il contrasto con i principi posti dalla normativa statale sul piano casa, sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che l'intesa tra Stato e regioni del 1° aprile 2009, per mezzo della quale si è adottato il piano casa volto a favorire iniziative per il rilancio dell'economia e a introdurre incisive misure di semplificazione dell'attività edilizia, «puntualizza che gli interventi edilizi non possono riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta» (sentenza n. 24 del 2022). Tale specifico profilo dell'intesa ha trovato puntuale attuazione nell'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, ai sensi del quale gli interventi edilizi «non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

Si è altresì osservato, in quella medesima pronuncia, che la nozione di titolo abilitativo edilizio in sanatoria deve interpretarsi, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa in esame, in senso restrittivo e, quindi, differente dal condono: «[m]entre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto). A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative. La disciplina ricordata configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore» (sentenza n. 24 del 2022).

Il legislatore siciliano, consentendo la realizzazione di interventi edilizi anche su immobili che hanno usufruito del condono edilizio, ha dunque violato una norma fondamentale di riforma economico-sociale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria di cui all'art. 14 dello statuto speciale.

Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettere *a*) e *d*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle medesime disposizioni.



14.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, impugna altresì l'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale abroga in parte l'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010.

Tale ultima disposizione, nel testo previgente a quella impugnata, prevedeva che le istanze relative agli interventi edilizi da compiere in base al piano casa «sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza». La disposizione impugnata sopprime le parole «sono presentate entro quarantotto mesi dal termine fissato al comma 4 e».

La norma impugnata, secondo il ricorrente, facendo venir meno il limite di 48 mesi per la presentazione delle istanze, non solo renderebbe tempestive le istanze tardive già presentate, ma riaprirebbe «sine die i termini del piano casa siciliano consentendo la presentazione di nuove domande senza alcun limite temporale». In questo modo verrebbe del tutto «snaturata» la finalità originaria del piano casa, che era quella di consentire interventi straordinari su edifici abitativi per un periodo temporalmente limitato, come espressamente stabilito dall'intesa del 2009, che prevedeva un limite temporale di diciotto mesi. Limite che era sì modificabile in senso ampliativo dalle singole regioni, ma secondo proporzionalità e ragionevolezza.

Il legislatore siciliano avrebbe, dunque, stabilizzato «una normativa eccezionale e derogatoria alla pianificazione urbanistica», in contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale. La sostanziale riapertura dei termini per presentare le istanze del piano casa avrebbe come effetto «quello di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi consentiti *ex lege*, al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale, scardinando così il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti solo nel quadro della pianificazione urbanistica». Di qui, anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le trasformazioni sul territorio non sono previste «sulla base di una valutazione riferita ai singoli contesti, bensì in base a un disegno generale e astratto operato una volta per tutte dalla legge».

14.1.- Il modificato art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 è stato sostituito per opera dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto n. 33 reg. ric. 2022. Il nuovo testo recita: «Fermo restando il termine per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 2 e 3, come previsto dall'articolo 5 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36, fissato al 31 dicembre 2023, le istanze relative agli interventi sono presentate entro il 30 giugno 2023 e sono corredate, a pena di inammissibilità, dal titolo abilitativo edilizio ove previsto relativo all'immobile oggetto di intervento, rilasciato o concretizzatosi antecedentemente alla data di presentazione dell'istanza».

Il ricorrente - una volta rilevato che nell'impianto originario della legge siciliana sul piano casa detto termine era di ventiquattro mesi, portato poi a quarantotto mesi, prima della sua soppressione per opera della legge reg. Siciliana n. 63 del 2021 - osserva che la norma impugnata, pur introducendo un termine, «mantiene comunque la scelta di prolungare la durata del piano casa in modo arbitrario e irragionevole rispetto alla durata originaria», peraltro consentendo interventi anche su «immobili non ancora realizzati, ma soltanto assentiti con il rilascio del titolo edilizio; immobili per i quali non appaiono sussistere esigenze di riqualificazione edilizia o di efficientamento energetico». Esplicitamente ribaditi gli argomenti già spesi nel ricorso n. 63 del 2021, il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata, violando il principio della necessaria pianificazione urbanistica espresso dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, sia in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale. La norma statutaria sarebbe violata, poi, anche in ragione della violazione del principio di temporaneità del piano casa. Le ragioni di illegittimità costituzionale troverebbero riscontro, peraltro, anche nella sentenza n. 24 del 2022 di questa Corte.

Il ricorrente osserva, ancora, che tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale rientrano senz'altro anche gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, secondo i quali il piano paesaggistico è sovraordinato rispetto a ogni altro strumento di pianificazione: se è vero che il legislatore siciliano ha introdotto all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 la previsione secondo cui sui beni tutelati dal codice dei beni culturali sono consentiti solo interventi nei casi e nei limiti previsti dal piano paesaggistico, non possono tuttavia escludersi «del tutto i possibili pregiudizi che la trasformazione del territorio in deroga alla pianificazione urbanistica è in grado di arrecare alle esigenze di tutela del paesaggio».

Il ricorrente, poi, lamenta altresì la violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., poiché la normativa regionale impedirebbe una valutazione riferita ai singoli contesti territoriali, irragionevolmente assimilati tra loro, nonché una adeguata considerazione delle esigenze di tutela del paesaggio.

14.2.- Secondo la Regione Siciliana, il ricorrente non avrebbe considerato, nel complesso, la normativa regionale in materia. Dall'esame di quest'ultima, si ricaverebbe, per un verso, che il termine per la realizzazione degli interventi è stato prorogato al 31 dicembre 2023 dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 36 del 2020, e, per un altro, che gli





interventi di ampliamento, demolizione o ricostruzione di cui al piano casa sarebbero possibili su immobili realizzati sulla base di un regolare titolo abitativo edilizio ed esistenti al 31 dicembre 2015 (art. 2 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010) o al 31 dicembre 2009 (art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010). Il termine modificato dalla disposizione impugnata sarebbe soltanto quello «per presentare le relative istanze» e non determinerebbe alcuna proroga del piano casa.

14.3.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse, con entrambi i ricorsi, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale sono fondate. Le norme impugnate, infatti, violano i principi della pianificazione urbanistica e della temporaneità del piano casa, entrambi aventi natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che in quanto tali limitano la potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana.

L'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 - tanto nella versione successiva alla legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, quanto in quella frutto della riformulazione operata dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 - ha l'effetto di consentire anche oggi, a distanza di molti anni dall'adozione a livello nazionale e a livello regionale del piano casa, la presentazione di istanze per la realizzazione di interventi edilizi eccezionalmente consentiti in base a detto piano: l'unica differenza tra le due norme regionali sta nella fissazione, per opera della norma più recente, di un termine entro il quale presentare dette istanze, fissato al 30 giugno 2023.

Questa Corte ha già osservato che «reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprevedibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenze n. 19 e n. 17 del 2023 e n. 229 del 2022). Rendere stabile, o comunque protrarre a lungo nel tempo, una disciplina quale quella del piano casa nata come transitoria, infatti, ha come ineluttabile conseguenza quella di consentire «reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio», di autorizzare «interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento», di trascurare «l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così» di danneggiare «il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 24 del 2022).

Le norme regionali censurate, che, come detto, consentono a più di dieci anni di distanza dall'entrata in vigore del piano casa siciliano la presentazione di istanze volte alla realizzazione di interventi edilizi straordinari, consegnano «ad una dimensione perennemente instabile e precaria» (sentenza n. 229 del 2022) la tutela del territorio e dello sviluppo urbanistico, che deve essere improntata all'esigenza di valutazione unitaria del territorio, richiesta dai principi di pianificazione urbanistica posti dal legislatore statale.

L'eccezionalità e la temporaneità del piano casa - insite già di per sé nella natura derogatoria delle trasformazioni edilizie consentite - sono d'altra parte espressamente affermate dall'intesa tra lo Stato e le Regioni del 1° aprile 2009, della quale la legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, secondo quanto disposto dal suo art. 1, è espressa attuazione. Detta intesa aveva stabilito che la disciplina introdotta con le leggi regionali avrebbe avuto «validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore»: se è vero che erano fatte salve «diverse determinazioni delle singole regioni», deve tuttavia osservarsi che una stabilizzazione del regime derogatorio (come prevista dalla legge reg. Siciliana n. 23 del 2021), come anche una sua durata più che decennale (come prevista dalla legge reg. Siciliana n. 2 del 2022), è del tutto incompatibile con la validità temporalmente definita e limitata posta a fondamento della disciplina sul piano casa.

Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle medesime disposizioni.

15.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 impugna, evocando plurimi parametri, anche l'art. 37, comma 1, lettera c), numero 2), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, il quale ha disposto l'abrogazione dell'art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, che stabiliva: «I comuni, con delibera consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono motivatamente escludere o limitare l'applicabilità delle norme di cui agli articoli 2 e 3 ad immobili o zone del proprio territorio o imporre limitazioni e modalità applicative, sulla base di specifiche ragioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto, innanzitutto, con l'autonomia dei comuni, come già argomentato nell'impugnare la nuova formulazione dell'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, argomentazioni cui il ricorrente espressamente rinvia: verrebbe soppiantata la funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica. La disposta abrogazione sarebbe altresì irragionevole e sproporzionata, in quanto la norma abrogata «costituiva un punto di caduta necessario tra le opposte esigenze della riqualificazione abitativa e del principio di ordinato sviluppo del territorio di piena pertinenza dell'autorità comunale».





L'art. 8, comma 1, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 ha introdotto una disposizione sostanzialmente analoga a quella abrogata. Ciò, tuttavia, non consente la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, poiché nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e quella della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 la norma impugnata ha senz'altro avuto applicazione, impedendo ai comuni - secondo la prospettiva del ricorrente - di avvalersi della disposizione abrogata.

15.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sono, tuttavia, inammissibili.

L'abrogato art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010 aveva una applicazione temporalmente limitata, potendo i comuni decidere di avvalersi della possibilità ivi prevista di escludere o limitare motivatamente l'operatività del piano casa sul proprio territorio «entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»: entrata in vigore avvenuta nell'aprile 2010. Al momento dell'avvenuta abrogazione, disposta nell'agosto 2021, era dunque già da più d'un decennio che i comuni non potevano farne applicazione.

Ciò considerato, non possono essere comprese, e men che mai condivise, le ragioni dell'impugnativa, in quanto, anche ove il legislatore siciliano non avesse abrogato la norma in discorso, i comuni non avrebbero (più) potuto farne applicazione. Di qui l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale: il ricorrente, a fronte della limitata applicabilità nel tempo dell'art. 6, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2010, avrebbe dovuto adeguatamente motivare circa le ragioni per cui l'abrogazione dispostane con la norma impugnata avrebbe determinato la lesione dei numerosi parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), limitatamente alle parole «, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettere h), l), m), p), s) e af), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettere g), h) ed l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera i), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «ricostruzione e» nonché «e di nuova costruzione»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque»;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lettera d), numero 6), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti»;

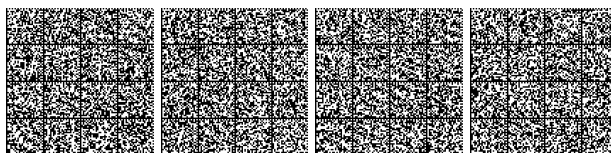
8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettere a) e d), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021;

11) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021;

12) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia);



- 13) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022;
- 14) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d), e) e g), e comma 2, lettere c) ed e), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo, secondo comma, lettere m) ed s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022;
- 15) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale e agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere l) ed m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;
- 16) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettere a) e d), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 promosse, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale e agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022;
- 17) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera c), numero 2), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale e agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;
- 18) dichiara non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lettera aa), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere m) ed l), Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;
- 19) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui, introducendo l'art. 3, comma 1, lettera i), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, sottopone al regime giuridico della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) il ripristino di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere m) ed l), Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;
- 20) dichiara non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lettera p), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 9 Cost. e 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;
- 21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, lettera d), numeri 1), 4), 5) e 6), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021;
- 22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo comma, Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 reg. ric. 2022;
- 23) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3 Cost. e 14 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 91

*Sentenza 6 aprile - 9 maggio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Annullamento in Cassazione dell'ordinanza sulla richiesta di riesame di misura cautelare - Incompatibilità del giudice che ha concorso a pronunciare l'ordinanza a partecipare al giudizio di rinvio - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza nonché di terzietà e imparzialità del giudice - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3 e 111, secondo comma.

### 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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, promossi dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del riesame, con due ordinanze depositate il 23 maggio 2022, iscritte, rispettivamente, ai numeri 79 e 80 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

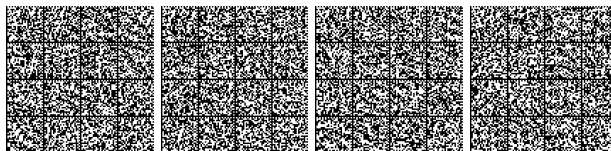
udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2023.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 23 maggio 2022 (r. o. n. 79 del 2022), il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del riesame, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità, a partecipare al giudizio di rinvio, del giudice il quale abbia concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento ovvero di rigetto della richiesta di riesame, ai sensi dell'art. 324 cod. proc. pen., annullata dalla Corte di cassazione.

1.1.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che N. M. è imputato, insieme ad altri soggetti, dei reati di associazione per delinquere, bancarotta fraudolenta e false comunicazioni sociali e che nell'ambito di tale procedimento è stato attinto da decreto di sequestro conservativo, emesso dal giudice dell'udienza preliminare, su richiesta della parte civile, curatela del fallimento Arca srl, a seguito del rinvio a giudizio degli imputati per i predetti reati.



Il rimettente precisa che il sequestro conservativo ha avuto ad oggetto beni vari: quote di partecipazione societaria, un immobile, cinque unità immobiliari di proprietà di una società a responsabilità limitata e una porzione della proprietà di un altro immobile appartenente ad altra società a responsabilità limitata.

Ciò evidenziato, il giudice *a quo* riferisce di aver confermato, in sede di giudizio di riesame dell'ordinanza applicativa del sequestro conservativo, il *fumus criminis* con riguardo alle condotte contestate a N. M., essendo intervenuta l'emissione del decreto di rinvio a giudizio.

Quanto al *periculum*, ricorda di averne affermato la sussistenza, evidenziando non solo l'insufficienza delle condizioni economiche del ricorrente al fine di poter soddisfare le ingenti obbligazioni risarcitorie fatte valere dalla parte civile, ma anche il pericolo di dispersione delle garanzie patrimoniali, in considerazione delle molteplici condotte fraudolente e decettive attribuite ai sodali dell'associazione per delinquere, nonché del danno complessivamente cagionato dalla condotta associativa e dalle operazioni dolose ascritte a tutti gli imputati; danno il cui ammontare veniva stimato in un importo di «oltre dieci milioni di euro», tenuto conto dell'imponente passivo fallimentare, del nutrito comitato dei creditori e dei debiti verso l'erario.

Il rimettente evidenzia, poi, che a seguito del ricorso proposto dall'imputato, la Corte di cassazione, sezione quinta penale, con la sentenza 29 settembre-3 dicembre 2021, n. 44927, ha annullato, ai sensi dell'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., l'ordinanza confermativa del sequestro conservativo, ritenendo viziata la motivazione circa la sussistenza del *periculum*; ciò in relazione sia alla ritenuta insufficienza del patrimonio dell'imputato, sia alla determinazione dell'entità del danno da risarcire, in rapporto ai beni cui si riferisce il sequestro, chiedendo un nuovo esame sul punto.

Il Collegio rimettente, investito della decisione in sede di rinvio, riferisce di aver rimesso gli atti al Presidente del Tribunale evidenziando che due componenti del Collegio avevano composto anche quello che aveva emesso l'ordinanza annullata dalla Corte di cassazione, ravvisando pertanto ragioni di astensione ai sensi dell'art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen., ma che il Presidente del Tribunale, richiamando l'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen. e l'orientamento della giurisprudenza della Corte di cassazione sul tema, ha respinto la richiesta di astensione, non rinvenendo ragioni idonee a inibire la partecipazione al processo dei due componenti del collegio che aveva emesso l'ordinanza annullata.

Alla luce di tale premessa, il Collegio medesimo ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati.

Sotto il profilo della rilevanza, si osserva che, nel caso di accoglimento delle questioni, la decisione dell'istanza di riesame a seguito dell'annullamento disposto dalla Corte di cassazione dovrebbe essere assunta da collegio composto da magistrati appartenenti al medesimo Tribunale di Ravenna, ma individuati in persone fisiche diverse da quelle che hanno adottato l'ordinanza annullata.

A tal riguardo, il rimettente ricorda che la Corte di cassazione ha già affermato che non ricorre incompatibilità ex art. 34 cod. proc. pen. nelle ipotesi di rinvio al medesimo giudice investito della decisione di provvedimenti di libertà, ritenendo che in tali casi il giudice del rinvio non decide nel merito della vicenda in quanto non esprime quel «giudizio» che l'art. 34 cod. proc. pen. pone a fondamento della incompatibilità.

Nella fattispecie in esame, peraltro, con norma speciale rispetto a quanto stabilito dall'art. 34 cod. proc. pen., si pone la disposizione di cui all'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., della quale il rimettente sottolinea la differenza con la disposizione di cui alla lettera *d*) del medesimo art. 623, comma 1, cod. proc. pen. che, invece, stabilisce che, se è annullata una sentenza di un tribunale monocratico o di un giudice per le indagini preliminari, la Corte di cassazione dispone che gli atti siano trasmessi al medesimo tribunale, ma il giudice deve essere diverso da quello che ha pronunciato la sentenza annullata.

Non vi sarebbe, pertanto, alcun dubbio che in caso di annullamento di un'ordinanza i giudici del rinvio possano essere le medesime persone che hanno adottato l'ordinanza stessa. Né, nel caso di specie, sarebbe utilmente percorribile il rimedio dell'astensione di cui all'art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen., dal momento che l'istanza di astensione è già stata respinta dal Presidente del Tribunale.

Ad avviso del Collegio rimettente non potrebbe darsi luogo ad una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente reputa che il combinato disposto degli artt. 34 e 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., si ponga in contrasto con gli artt. 111, secondo comma, e 3 Cost.

In primo luogo, richiamando il consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità circa l'insussistenza della incompatibilità a deliberare in sede di rinvio dei giudici che hanno composto il collegio che ha adottato l'ordinanza annullata, afferma come la medesima giurisprudenza abbia ritenuto che l'imparzialità del giudice non può ritenersi





intaccata da qualsiasi valutazione già compiuta nello stesso o in altri procedimenti e che nel giudizio incidentale de libertate la cognizione sarebbe «limitata all'applicazione della misura cautelare che ha natura processuale e non sostanziale»; di conseguenza la disciplina della incompatibilità andrebbe circoscritta ai casi di duplicità del giudizio di merito sullo stesso oggetto, perché «solo allora è ravvisabile il ragionevole pericolo che il giudice sia condizionato dalla propria precedente decisione».

Ciò precisato, il Collegio rimettente afferma di aver già espresso valutazioni di merito sull'istanza di riesame originaria, sia pure nelle forme dell'ordinanza e non della sentenza, pronunciando sulla legittimità del provvedimento di sequestro conservativo, adottando una decisione che postula un non secondario esame dei presupposti applicativi del vincolo ablatorio e che, pertanto, non può che integrare gli estremi del «giudizio», rilevante ai fini dell'art. 34 cod. proc. pen.

Con l'adozione dell'ordinanza annullata, quindi, il Collegio avrebbe già esercitato penetranti poteri di valutazione del merito, con la conseguenza che se celebrasse il giudizio di rinvio dovrebbe per la seconda volta esercitare i medesimi penetranti poteri circa l'adeguatezza e la proporzionalità della misura cautelare reale.

Il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza di questa Corte sul principio di imparzialità del giudice ed evidenzia come la disciplina sulla incompatibilità sia volta a evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione, ovvero dalla naturale propensione a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che il giudice abbia precedentemente svolto in ordine alla medesima res iudicanda.

Questa Corte avrebbe chiarito, inoltre, che perché possa configurarsi una situazione di incompatibilità nel senso della esigenza costituzionale della relativa previsione è necessario che sia ravvisabile una valutazione contenutistica sulla medesima res iudicanda e che tale valutazione si collochi in una precedente e distinta fase del procedimento rispetto a quella della quale il giudice è attualmente investito (è richiamata la sentenza n. 66 del 2019).

Quanto alla relazione tra l'art. 34 cod. proc. pen. - regola generale in tema di incompatibilità - e l'art. 623 cod. proc. pen. - regola specifica riferita al giudizio di annullamento con rinvio della Corte di cassazione - il rimettente evidenzia che tale disciplina specifica prevede, alle lettere *b)*, *c)*, e *d)*, i differenti casi di annullamento della sentenza impugnata, indicando il giudice competente per il giudizio del rinvio.

In particolare, evidenzia che, se è annullata una sentenza di un giudice collegiale, il giudizio è rinviato a un'altra sezione della corte di appello o del tribunale, o in mancanza alla corte o al tribunale più vicini; e, se è annullata una sentenza del giudice monocratico, il giudizio è rinviato al medesimo tribunale, ma il giudice deve essere diverso da quello che ha adottato la sentenza annullata.

Invece, con riferimento a una ordinanza annullata, la lettera *a)* dell'art. 623, comma 1, cod. proc. pen. detta una regola diversa, prevedendo che gli atti siano trasmessi al medesimo giudice che l'ha pronunciata, il quale provvede uniformandosi alla sentenza di annullamento, senza che sia prescritto che il giudice debba essere diverso.

Ciò sintetizzato, il rimettente osserva che l'ordinanza è il tipico provvedimento decisorio del giudice nel procedimento cautelare e, quindi, nel giudizio incidentale di riesame, il quale ha caratteristiche e peculiarità ben distinte dal giudizio di merito, ed è nell'attività di cognizione che il giudice del rinvio, in caso di annullamento pronunciato dalla Corte di cassazione, è esposto alla forza della prevenzione insita nel condizionamento per aver adottato il provvedimento impugnato.

Tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, ciò accadrebbe anche quando nel procedimento incidentale il giudice del rinvio, al pari del giudice dell'ordinanza annullata, è chiamato a una decisione non formale ma di contenuto, fondata su una valutazione in merito alla sussistenza dei presupposti applicativi del provvedimento impugnato, valutazione che dunque incide su interessi sostanziali di un soggetto, quali la libera disponibilità di un bene, nel caso della misura cautelare reale, e che attiene, nel caso di specie, alla sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* (pericolo di insufficienza delle risorse patrimoniali sulle quali soddisfare le obbligazioni nascenti dal reato e prognosi sul rischio di depauperamento del patrimonio).

In tali situazioni, non sarebbe dunque possibile negare che il provvedimento cautelare abbia un significativo contenuto decisorio, con la conseguenza che nel giudizio di rinvio successivo all'annullamento dell'ordinanza con cui il giudice si è già pronunciato sulla legittimità della misura interinale reale, egli stesso sarebbe nuovamente investito della decisione circa la legittimità della misura cautelare, dovendo a tal fine esercitare incisivi poteri di merito.

A sostegno delle censure, il rimettente osserva che la differenza tra «giudizio» e valutazione allo stato degli atti in sede cautelare sembrerebbe vacillare dopo le pronunce costituzionali e dopo gli interventi legislativi tesi ad una anticipazione delle regole di utilizzabilità e valutazione probatoria proprie della sede dibattimentale anche in sede di accertamento incidentale de libertate.



Il giudice *a quo* ritiene, pertanto, che è «giudizio» anche quello cautelare, con conseguente necessaria applicazione dei principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 183 del 2013, atteso che con la locuzione «giudizio» si indica ogni processo che in base ad un esame delle prove pervenga ad una decisione di merito.

La valutazione complessiva della sussistenza dei presupposti applicativi della misura cautelare presenterebbe quindi, secondo il rimettente, tutte le caratteristiche del giudizio.

In tale chiave andrebbe letta la giurisprudenza costituzionale che ha attribuito rilevanza non già alla sede procedimentale e al nomen iuris della decisione adottata, bensì al contenuto delle valutazioni cui il giudice è in quel caso chiamato, ravvisando la duplicità di giudizio sullo stesso oggetto - foriera di incompatibilità - anche in un luogo diverso dal giudizio di cognizione finalizzato all'accertamento sul merito della contestazione (sono a tal fine richiamate le sentenze n. 7 del 2022 e n. 183 del 2013).

Ne deriva, dunque, che in sede di rinvio dopo l'annullamento da parte della Corte di cassazione, il tribunale del riesame, per essere terzo ed imparziale, deve essere composto da persone fisiche diverse dai giudici che in precedenza si sono già pronunciati con l'ordinanza annullata sulla richiesta di riesame.

Anche in questo caso sussisterebbe una fattispecie di incompatibilità, in quanto tale situazione, ai sensi dell'art. 34 cod. proc. pen., ricorre tutte le volte in cui il giudice abbia già compiuto una valutazione che è all'origine di un provvedimento che chiude e definisce l'*iter* logico seguito alla valutazione stessa.

Ad avviso del rimettente, deve rilevarsi come il giudice che ha già adottato una decisione di merito in sede cautelare, «abbia perduto quella capacità critica che è il presupposto di ogni retto giudizio e venga inevitabilmente a trovarsi nella situazione da quell'articolo prefigurata, inverando il pericolo che [...] sia condizionato dalla propria precedente decisione».

Il predetto giudice si troverebbe a rivalutare quanto già deciso, facendo venir meno l'imparzialità, «ma anche il sistema delle impugnazioni, da individuarsi nel controllo esterno (di un terzo), unico davvero in grado di giudicare ciò che è stato deciso nel grado precedente, in ragione della giusta e misurata distanza mentale dalle valutazioni espresse e dalla decisione emessa».

Nel senso della fondatezza delle questioni sollevate, il rimettente formula ulteriori considerazioni concernenti il principio di imparzialità, ricordando che il giudice non solo deve essere imparziale, ma deve apparire tale; ciò che non accadrebbe là dove è fisiologico che un giudice «possa avere la propensione a “tenere fermo” quanto deciso in precedenza».

1.3.- Accanto alle censure in punto di violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., il rimettente denuncia altresì il contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra la fase di cognizione e la fase cautelare.

A tal riguardo, il rimettente rileva che, nell'ipotesi in cui il giudice abbia deciso con sentenza in sede di cognizione, l'annullamento con rinvio della sua decisione comporta ai sensi dell'art. 623, comma 1, lettera *d*), cod. proc. pen., l'impossibilità, per quel giudice persona fisica, di pronunciarsi di nuovo sulla vicenda, ed analoga norma è contenuta nell'art. 34, comma 1, cod. proc. pen. Sotto tale profilo, il rimettente richiama ancora una volta le sentenze di questa Corte n. 7 del 2022 e n. 183 del 2013.

Per contro, se l'identico giudizio è espresso, in fase cautelare, e segnatamente nel procedimento incidentale di riesame avverso il provvedimento applicativo della misura cautelare reale, e dunque mediante ordinanza, l'ulteriore pronuncia da parte del medesimo giudice non è preclusa dalla lettera *a*) dell'art. 623 censurato.

Di qui la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto «laddove il “giudizio” contenutisticamente inteso - implicante penetranti valutazioni di merito - sia operato con sentenza poi annullata, il sistema processuale prevede espressamente l'incompatibilità del giudice che ha pronunciato la sentenza rispetto al giudizio di rinvio a seguito di annullamento; mentre analoga incompatibilità non è prevista laddove quella medesima valutazione sia effettuata in sede di riesame avverso misura cautelare reale con ordinanza poi annullata».

2.- Con atto del 28 luglio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

In particolare, la difesa dello Stato richiama il consolidato orientamento giurisprudenziale di legittimità secondo cui non è ravvisabile alcuna incompatibilità per il collegio del riesame che si trovi nuovamente investito della decisione, in seguito all'annullamento dell'ordinanza disposto dalla Corte di cassazione. A tal riguardo sono riportati numerosi stralci tratti da plurime pronunce della Corte di cassazione.

Ciò premesso, nell'atto di intervento si evidenzia come, in realtà, il Tribunale del riesame rimettente si duole dell'orientamento giurisprudenziale formatosi a seguito delle plurime pronunce della Corte di cassazione fatte proprie dal Presidente del Tribunale medesimo, che aveva rigettato l'istanza del Collegio. Le questioni sarebbero, pertanto, inammissibili.



Inoltre, i plurimi arresti giurisprudenziali richiamati non possono esser posti in dubbio dai principi affermati nella sentenza di questa Corte n. 7 del 2022, venendo in rilievo due situazioni che non possono essere equiparate poiché il «giudizio cautelare» espresso all'esito della domanda di riesame - e ancor più ai sensi dell'art. 324 cod. proc. pen. - non implica alcuna valutazione sul «merito» dell'accusa risolvendosi in una ricognizione, positiva o negativa, degli elementi supportanti la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza e di esigenze cautelari da preservare.

In particolare, l'interveniente precisa che nella vicenda specifica, in cui si discute di riesame avverso l'ordinanza che aveva disposto il sequestro conservativo su richiesta della parte civile, all'esito dell'udienza preliminare conclusasi con il rinvio a giudizio di tutti gli imputati, è addirittura precluso al tribunale del riesame l'accertamento della sussistenza del *fumus commissi delicti*.

È richiamata in proposito la copiosa giurisprudenza di legittimità secondo cui, l'intervenuto rinvio a giudizio dell'imputato preclude al tribunale del riesame di valutare il *fumus*, e tale preclusione discende dal fatto che il giudice della cognizione ha già valutato l'idoneità e la sufficienza degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa in giudizio.

Pertanto, ad avviso della difesa statale, se il tribunale del riesame non può revocare in dubbio il *fumus*, non può affermarsi che la valutazione compiuta sulla sussistenza del *periculum in mora* si traduca in un «giudizio di merito» nei termini che il giudice rimettente ha inteso prospettare; da qui, secondo l'Avvocatura generale, discenderebbe la manifesta infondatezza delle questioni.

3.- Con ordinanza depositata il 23 maggio 2022 (r. o. n. 80 del 2022), lo stesso Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del riesame, ha parimenti sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio del giudice il quale abbia concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento ovvero di rigetto della richiesta di riesame, ai sensi dell'art. 324 cod. proc. pen.

In punto di fatto, il rimettente riferisce che M. G. è indagato di plurime condotte di uccisione e maltrattamenti di animali, falso ideologico e materiale, abusivo esercizio della professione di farmacista, violazione delle prescrizioni sullo smaltimento dei rifiuti, irregolare tenuta dei registri di carico e scarico degli stupefacenti, detenzione per la vendita e cessione a terzi di alimenti ad uso umano in cattivo stato di conservazione, vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine.

Il giudice *a quo* evidenzia che l'indagato è stato destinatario del decreto di sequestro preventivo emesso dal giudice per le indagini preliminari, avente ad oggetto l'intero ambulatorio medico-veterinario, e che in sede di giudizio di riesame avverso detto decreto, il Tribunale del riesame ha confermato il *fumus criminis* con riferimento alle condotte delittuose contestate, evidenziando come fosse evidente la stretta connessione di tali condotte con l'attività di veterinario esercitata dall'indagato.

Inoltre, lo stesso Tribunale ha riconosciuto la sussistenza del *periculum in mora*, rilevando che la libera disponibilità dei beni in cautela poteva aggravare o protrarre le conseguenze dei reati contestati o agevolare la consumazione di altri reati.

Ciò precisato, il rimettente riferisce che il Collegio del riesame ha però riscontrato una sproporzione tra le riscontrate esigenze cautelari e il vincolo sull'intero ambulatorio, sostenendo che non si potesse ritenere che la struttura fosse integralmente asservita alla attività delittuosa, «non emergendo elementi tali da connotare in senso esclusivamente illecito l'operatività dell'ambulatorio veterinario».

In particolare, nell'ordinanza parzialmente modificativa del decreto di sequestro, il collegio ha rilevato che alcuni addebiti fossero episodici (come i maltrattamenti e le uccisioni degli animali), oppure riguardassero «singoli segmenti di attività che non involgono in toto l'intera attività professionale» (falsificazione dei libretti, detenzione di farmaci scaduti, abusivo esercizio della professione farmaceutica, illecito smaltimento di rifiuti sanitari, irregolarità nella tenuta del registro di carico/scarico degli stupefacenti), oppure ancora fossero estranei alla stessa attività (come l'abusivo esercizio dell'attività di apicoltura e l'abusiva detenzione per la vendita di miele e propoli).

Tali considerazioni hanno dunque determinato il collegio ad annullare la misura del sequestro dell'intero ambulatorio ritenuta «evidentemente esuberante» rispetto alle finalità preventive.

Il rimettente riferisce, poi, che l'ordinanza del Tribunale del riesame è stata impugnata con ricorso per cassazione dall'ufficio del pubblico ministero, e che la Corte di cassazione, sezione terza penale, con la sentenza 16 novembre 2021-14 gennaio 2022, n. 1345 ha annullato con rinvio l'ordinanza, ritenendola carente di motivazione relativamente al giudizio di proporzionalità del vincolo.

Il Collegio rimettente, investito della decisione in sede di rinvio, osserva di aver rimesso gli atti al Presidente del Tribunale ravvisando ragioni di astensione ai sensi dell'art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen., in quanto due componenti del collegio avevano adottato l'ordinanza annullata dalla Corte di cassazione e, a tal riguardo, precisa che, richiamando l'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen. e l'orientamento della giurisprudenza della Corte di cassazione sul tema, il Presidente del Tribunale ha rigettato la richiesta di astensione, non ravvisando ragioni idonee a inibire la partecipazione al processo dei due componenti del collegio che aveva emesso l'ordinanza annullata.



Alla luce di tale premessa, il giudice *a quo* ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati, sulla base di argomentazioni in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza analoghe a quelle formulate nell'ordinanza di rimessione in precedenza illustrata (r. o. n. 79 del 2022), alle quali si fa rinvio.

4.- Con atto del 28 luglio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate, esponendo le medesime argomentazioni svolte nell'atto di intervento depositato in relazione alla ordinanza iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2022, alle quali si fa rinvio.

### *Considerato in diritto*

1.- Con le ordinanze iscritte ai numeri 79 e 80 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del riesame, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio del giudice, il quale abbia concorso a pronunciare ordinanze di accoglimento, ovvero di rigetto, della richiesta di riesame, ai sensi dell'art. 324 cod. proc. pen., annullata dalla Corte di cassazione.

In relazione a ciascun giudizio principale, il giudice *a quo* riferisce di essere investito del giudizio di rinvio a seguito dell'annullamento per difetto di motivazione, pronunciato dalla Corte di cassazione, rispettivamente, dell'ordinanza confermativa del sequestro conservativo (sezione quinta penale, sentenza n. 44927 del 2021) e dell'ordinanza parzialmente riduttiva del decreto di sequestro preventivo (sezione terza penale, sentenza n. 1345 del 2022).

In entrambi i giudizi a quibus, il Collegio rimettente, quale giudice del rinvio, ha rimesso gli atti al Presidente del Tribunale, ravvisando ragioni di astensione, ai sensi dell'art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen., in quanto due dei tre giudici erano stati componenti del Tribunale del riesame che aveva adottato le ordinanze annullate dalla Corte di cassazione.

La richiesta di astensione era stata respinta dal Presidente del Tribunale, il quale, richiamando l'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, non aveva ravvisato ragioni idonee a inibire la partecipazione al procedimento di rinvio dei due giudici componenti i collegi che avevano emesso l'ordinanza annullata.

Sussisterebbe, pertanto, la rilevanza delle questioni in quanto, nel caso in cui esse fossero accolte, le istanze di riesame a seguito dell'annullamento disposto dalla Corte di cassazione dovrebbero essere decise da un collegio composto da giudici appartenenti al medesimo Tribunale di Ravenna, ma individuati in persone fisiche diverse da quelle che avevano adottato l'ordinanza annullata.

Con uguali argomentazioni in entrambe le ordinanze di rimessione, si osserva che le norme censurate - non prevedendo l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio del giudice il quale abbia concorso a pronunciare l'ordinanza di accoglimento ovvero di rigetto della richiesta di riesame avverso una misura cautelare reale annullata dalla Corte di cassazione - si porrebbero in contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del principio di terzietà e imparzialità del giudice.

Non sarebbe, infatti, terzo e imparziale, né apparirebbe tale, il giudice che, dopo essersi pronunciato nel "giudizio cautelare" adottando una decisione di merito circa la sussistenza del *fumus criminis* e del *periculum in mora*, presupposti applicativi della misura cautelare, venisse nuovamente chiamato a decidere la medesima questione, essendo fisiologico che il giudice «possa avere la propensione a "tenere fermo" quanto deciso in precedenza». Nei giudizi a quibus, concernenti il riesame di misure cautelari reali, tale possibile prevenzione del giudice riguarderebbe, in un caso (r. o. n. 79 del 2022), la motivazione relativa all'adeguatezza e alla proporzionalità del sequestro conservativo in riferimento al rischio di insolvenza degli imputati e alla garanzia patrimoniale della parte civile, nell'altro caso (r. o. n. 80 del 2022), la motivazione in ordine all'estensione del sequestro preventivo in rapporto alle effettive esigenze di prevenzione prospettate dal pubblico ministero.

Inoltre, le norme censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento tra la fase di cognizione e quella cautelare, in quanto nell'ipotesi in cui il giudice abbia deciso il giudizio con sentenza in sede di cognizione, l'annullamento con rinvio di tale pronuncia comporta, ai sensi dell'art. 623, comma 1, lettera *d*), cod. proc. pen., l'impossibilità per quel giudice, persona fisica, di pronunciarsi di nuovo sulla vicenda; per contro, al giudice che definisce il giudizio cautelare mediante ordinanza, poi annullata dalla Corte di cassazione, non è preclusa dalla censurata lettera *a*) della medesima disposizione un'ulteriore pronuncia in sede di rinvio.





2.- L'Avvocatura dello Stato, intervenuta in entrambi i giudizi, ha concluso per l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni, richiamando soprattutto la giurisprudenza di legittimità secondo cui, in caso di cassazione di un'ordinanza del tribunale del riesame con rinvio allo stesso tribunale, non è precluso che possa far parte del collegio del rinvio un magistrato già componente del collegio che aveva emesso l'ordinanza cassata.

3.- Deve, in primo luogo, disporsi la riunione dei giudizi, che pongono questioni identiche e si fondano su argomentazioni comuni.

4.- In via preliminare, va rilevato che non può trovare accoglimento l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale sul rilievo che il Tribunale del riesame avrebbe censurato l'orientamento formatosi a seguito delle plurime pronunce della Corte di cassazione richiamate dal Presidente del Tribunale nel provvedimento di rigetto delle istanze di astensione, il quale non ha accolto l'istanza di astensione di due componenti del collegio.

Pur non errando la difesa dello Stato nel ritenere che i rimettenti censurino le richiamate disposizioni, come interpretate dalla giurisprudenza di legittimità, tuttavia tale aspetto attiene al merito delle censure, piuttosto che alla loro ammissibilità.

5.- Né vi sono dubbi sulla rilevanza delle questioni sotto il profilo del mutamento di prospettiva di entrambi i collegi rimettenti, i quali inizialmente hanno ritenuto sussistere un'ipotesi di astensione del giudice ai sensi dell'art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen. L'evenienza che nel collegio, secondo le regole tabellari, vi fossero due magistrati già componenti del collegio che aveva emesso l'ordinanza cassata, è stata inizialmente ricondotta all'ipotesi, generale e di chiusura, dell'art. 36 cod. proc. pen., ossia all'esistenza di «gravi ragioni di convenienza».

Il Presidente del Tribunale, però, non ha autorizzato l'astensione.

Il Collegio rimettente, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, non contesta tale ritenuta mancanza dei presupposti dell'astensione ex art. 36 cod. proc. pen., ma rivolge le sue censure, in termini più radicali, alla disciplina dell'incompatibilità ex art. 34 cod. proc. pen., deducendo la stessa situazione di possibile prevenzione in cui verserebbero i magistrati del collegio del rinvio, e presentandola non più come causa di astensione, bensì come ragione di incompatibilità.

Sussiste non di meno la rilevanza delle questioni perché, se accolte, sarebbe possibile reiterare la richiesta di astensione ai sensi (non più della lettera *h* del comma 1 dell'art. 36 cod. proc. pen., *ma*) della precedente lettera *g*), che prevede l'obbligo del giudice di astenersi «se si trova in taluna delle situazioni di incompatibilità stabilite dagli articoli 34 e 35» cod. proc. pen.

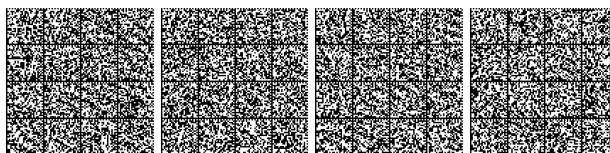
6.- Deve, poi, considerarsi che i rimettenti muovono da una corretta premessa ermeneutica quando affermano che le norme censurate vanno interpretate nel senso che il giudizio di rinvio, a seguito dell'annullamento dell'ordinanza confermativa del sequestro conservativo e dell'ordinanza parzialmente modificativa del decreto di sequestro preventivo, possa essere celebrato innanzi agli stessi giudici, persone fisiche, che hanno pronunciato l'ordinanza impugnata.

A tal riguardo questa Corte, già con la sentenza n. 7 del 2022, ha affermato che «[n]ella fattispecie in esame, con norma speciale rispetto all'art. 34, comma 1, cod. proc. pen., l'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., prevede che, in riferimento al giudizio di rinvio, “se è annullata un'ordinanza, la corte di cassazione dispone che gli atti siano trasmessi al giudice che l'ha pronunciata, il quale provvede uniformandosi alla sentenza di annullamento”». E che «[p]arimenti, lo stesso art. 623, comma 1, cod. proc. pen., alla lettera *d*), prevede che “se è annullata la sentenza di un tribunale monocratico o di un giudice per le indagini preliminari, la corte di cassazione dispone che gli atti siano trasmessi al medesimo tribunale”; ma aggiunge: “tuttavia, il giudice deve essere diverso da quello che ha pronunciato la sentenza annullata”».

Nella richiamata pronuncia, è evidenziato che «[q]uest'ultima prescrizione, presente nella lettera *d*) e non anche nella lettera *a*) - quella secondo cui il giudice deve essere diverso da quello che ha pronunciato la sentenza annullata -, conferma la correttezza del presupposto interpretativo del giudice rimettente: ove oggetto di annullamento sia un'ordinanza e non già una sentenza, non opera tale più specifica prescrizione».

Pertanto, la correttezza di tale premessa - sulla quale concorda anche l'Avvocatura dello Stato - è già stata vagliata da questa Corte, che l'ha ritenuta «oggettivamente conforme al dato normativo e comunque rispondente al corrente orientamento della giurisprudenza di legittimità, così da poter essere assunta quale “diritto vivente”» (sentenza n. 183 del 2013).

Tali affermazioni - conformi alla costante giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 14 aprile-3 maggio 2021, n. 16717) - devono essere ribadite anche in relazione alla fattispecie in esame: l'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen. letto congiuntamente all'art. 34, comma 1, cod. proc. pen. non preclude che possa far parte del tribunale del rinvio un magistrato già componente del tribunale del riesame che in precedenza aveva emesso l'ordinanza poi cassata, con la quale era stato confermato, in un caso, il sequestro conservativo disposto dal giudice per le indagini preliminari, e, nell'altro caso, era stata ridotta l'ampiezza del sequestro preventivo pure disposto dal GIP.



È questa situazione che i rimettenti lamentano essere in contrasto - oltre che con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) - anche, e principalmente, con il principio di imparzialità e terzietà del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.).

7.- Con riferimento, in particolare, a quest'ultimo parametro, occorre considerare che il principio del giudice terzo e imparziale, che in passato la giurisprudenza di questa Corte aveva ricavato da altri parametri (artt. 3, 25, 101 e 108 Cost.), ha assunto autonoma rilevanza con la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), sì da costituire connotato essenziale e necessario dell'esercizio di ogni giurisdizione.

Il processo in tanto può dirsi «giusto» in quanto sia garantita l'imparzialità del giudice; «imparzialità che non è che un aspetto di quel carattere di "terzietà" che connota nell'essenziale tanto la funzione giurisdizionale quanto la posizione del giudice, distinguendola da quella degli altri soggetti pubblici, e condiziona l'effettività del diritto di azione e difesa in giudizio» (sentenza n. 134 del 2002).

La regola dell'imparzialità del giudice è iscritta anche nelle carte europee.

L'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo stabilisce che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e in un tempo ragionevole, da parte di un tribunale indipendente e imparziale.

L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto all'esame della causa da parte di un giudice «indipendente e imparziale, precostituito per legge».

A fronte di questo generale canone che permea l'esercizio di ogni giurisdizione, i presidi a garanzia del rispetto del principio del giudice terzo e imparziale possono essere declinati in modo uniforme - come avviene per la giurisdizione ordinaria, negli artt. 18 e 19 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), quanto all'incompatibilità di sede per rapporti di parentela o affinità con esercenti la professione forense o con magistrati o ufficiali o agenti di polizia giudiziaria - ma possono anche conformarsi in regole più specifiche secondo il tipo di giurisdizione esercitata.

8.- Si ha così che, mentre nel processo civile la garanzia è approntata dalla disciplina dell'astensione (art. 51 del codice di procedura civile) e della ricsuzione (art. 52 cod. proc. civ.), articolate in un catalogo di situazioni potenzialmente pregiudicanti, che obbligano il giudice ad astenersi e facoltizzano le parti a ricusarlo (da ultimo, sentenza n. 45 del 2023), nel processo penale, invece, vi è una duplice e più estesa protezione che lo connota con carattere di specialità, in quanto «finalizzato essenzialmente all'accertamento del fatto ascritto all'imputato, la cui posizione viene costantemente assistita dal favor rei» (sentenza n. 326 del 1997).

Da una parte, infatti, il legislatore ha ribadito, in sostanziale simmetria, l'analoga disciplina dell'astensione e della ricsuzione, contenuta negli artt. 36 e 37 e seguenti del codice di rito, che elencano le ipotesi "sospette", accomunate tutte dall'esistenza di una situazione pregiudicante da verificare in concreto, secondo un procedimento predefinito.

Dall'altra parte - a maggiore garanzia della neutralità dell'esercizio della giurisdizione penale, la cui particolare rilevanza, sotto questo profilo, discende dalla possibile incidenza sulla libertà della persona incolpata - il legislatore ha approntato (negli artt. 34 e 35 cod. proc. pen.) un catalogo di situazioni pregiudicanti in astratto - tali, quindi, a prescindere dalla concreta possibile prevenzione del giudice - che comportano, in radice, l'incompatibilità. Si tratta, comunque, di situazioni che non incidono sulla capacità del giudice (art. 178, comma 1, lettera a, cod. proc. pen.) e devono essere oggetto di dichiarazione di astensione del magistrato o di istanza di ricsuzione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 1°-24 marzo 2016, n. 12550).

Nel loro complesso la disciplina dell'astensione e della ricsuzione, per un verso, e quella dell'incompatibilità, per l'altro, concorrono a garantire, nel processo penale, il rispetto del principio del giudice terzo e imparziale (sentenza n. 283 del 2000).

Il rapporto tra astensione/ricsuzione e incompatibilità è stato fissato dalle sentenze n. 306, n. 307 e n. 308 del 1997, concernenti il possibile pregiudizio del giudice che abbia adottato una misura cautelare personale e che sia poi chiamato a pronunciarsi in un distinto giudizio (di applicazione di una misura di prevenzione o anche di accertamento della responsabilità penale del correo in un giudizio separato). Si è affermato che le situazioni pregiudicanti, che integrano il regime dell'incompatibilità di cui all'art. 34 cod. proc. pen., operano all'interno del medesimo procedimento in cui interviene la funzione pregiudicata e sono espressamente predeterminate dal legislatore in base alla presunzione che quelle funzioni e quegli atti tipicizzati siano oggettivamente incompatibili con l'esercizio di ulteriori attività giurisdizionali svolte nel medesimo procedimento. In caso di incompatibilità, l'atto o la funzione hanno di per sé un effetto pregiudicante, a prescindere dallo specifico contenuto dell'atto stesso o dalle modalità con cui la funzione è stata esercitata.

Invece i casi di astensione o ricsuzione si ricollegano a situazioni pregiudizievoli per l'imparzialità della funzione di giudizio che possono anche preesistere, e anzi normalmente preesistono, al procedimento (art. 36, comma 1, lettere a, b, d, e ed f, cod. proc. pen.), ovvero si collocano comunque al di fuori di esso (art. 36, comma 1, lettera c, cod. proc. pen.). L'effetto pregiudicante è eventuale e deve quindi essere accertato in concreto e, ove necessario, rimosso con l'obbligo, per il giudice, della dichiarazione di astensione e con la facoltà per le parti di ricusarlo ove egli non adempia a tale obbligo.



Peraltro, con due distinte pronunce, questa Corte ha ampliato l'area applicativa sia dell'obbligo di astensione sia della facoltà di ricusazione.

Dapprima, con la sentenza n. 113 del 2000 ha precisato che le gravi ragioni di convenienza di cui all'art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen. non possono non estendersi al pregiudizio che discende da attività processuali svolte in precedenza, così imponendo anche in tali situazioni l'obbligo di astensione; tale disposizione pone una «norma di chiusura a cui devono essere ricondotte tutte le ipotesi non ricadenti nelle precedenti lettere e nelle quali tuttavia l'imparzialità del giudice sia da ritenere compromessa» in concreto.

In seguito, con la sentenza n. 283 del 2000, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, primo comma, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che possa essere ricusato dalle parti il giudice che, chiamato a decidere sulla responsabilità di un imputato, abbia espresso in altro procedimento, anche non penale, una valutazione di merito sullo stesso fatto nei confronti del medesimo soggetto, così ampliando l'area della facoltà di ricusazione con una sorta di «disposizione di chiusura del sistema».

Emerge, in tal modo, un sistema integrato mirato a realizzare la necessaria tutela del principio del giusto processo in tutti i casi in cui sussista il rischio che possa risultare compromessa l'imparzialità del giudice. La tutela dell'imparzialità è appunto garantita «mediante una razionale ed esaustiva utilizzazione degli istituti volti ad assicurare il principio del "giusto processo"» (sentenza n. 308 del 1997).

Un riflesso di questa penetrazione di distinte tutele si ha proprio nelle fattispecie in esame che, nei giudizi a quibus, hanno visto i giudici rimettenti percorrere prima la via dell'astensione e poi, più radicalmente, quella dell'incompatibilità.

9.- Rispetto a questo sistema integrato le sollevate questioni di legittimità costituzionale concernono unicamente la disciplina della «incompatibilità» di cui all'art. 34 (e segnatamente del suo comma 1), in riferimento alla fattispecie dell'annullamento con rinvio di una «ordinanza», di cui all'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen.

Esse sono non fondate in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost.

10.- L'art. 2, comma 1, della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), con il principio numero 67), ha tracciato il perimetro dell'incompatibilità del giudice, che poi ha trovato attuazione nei tre commi dell'originario art. 34 cod. proc. pen., lungo una triplice direttrice: *a*) incompatibilità orizzontale (divieto di esercitare le funzioni di giudice del dibattimento per colui che ha svolto nello stesso procedimento, prima di queste, funzioni di pubblico ministero o di giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso decreto penale di condanna o ha deciso sull'impugnazione avverso la sentenza di non luogo a procedere); *b*) incompatibilità verticale (divieto di esercitare le funzioni di giudice in altro grado per il magistrato che ha già preso parte allo stesso procedimento giudicando nel merito); *c*) incompatibilità per funzioni (divieto di esercitare le funzioni di giudice in altro grado per il magistrato che ha già preso parte allo stesso procedimento svolgendo funzioni di pubblico ministero).

L'incompatibilità orizzontale (comma 2 dell'art. 34 cod. proc. pen.) - proprio perché definita per singole fattispecie tipizzate - è stata quella più problematica perché ha inevitabilmente comportato la comparazione con le tante fattispecie non previste sì che tale disposizione è stata oggetto di numerose declaratorie di illegittimità costituzionale che, con pronunce additive, hanno aggiunto ulteriori fattispecie di incompatibilità (soprattutto negli anni 1990-1996, a partire dalla sentenza n. 496 del 1990).

Le combinazioni possibili tra le funzioni pregiudicanti e quelle pregiudicate sono innumerevoli e un contenimento si è avuto solo quando questa Corte, con le sentenze n. 306, n. 307 e n. 308 del 1997, ha tracciato la linea di confine tra incompatibilità del giudice, da una parte, e astensione e ricusazione, dall'altra, precisando che, quando la forza pregiudicante derivi da una decisione adottata in un procedimento diverso, lo strumento di tutela non possa essere individuato in ulteriori pronunce additive sull'art. 34 cod. proc. pen., ma debba essere ricercato nell'area degli istituti dell'astensione e della ricusazione, diretti anch'essi a tutelare la terzietà del giudice.

11.- Invece l'incompatibilità verticale (comma 1 dell'art. 34 cod. proc. pen.) è risultata meglio definita perché contenuta in una regola generale a carattere tassativo e non suscettibile di estensione analogica (sentenza n. 224 del 2001): il giudice che ha pronunciato o ha concorso a pronunciare sentenza in un grado del procedimento non può esercitare funzioni di giudice negli altri gradi, né partecipare al giudizio di rinvio dopo l'annullamento o al giudizio per revisione. Occorre, quindi, che ci sia una «sentenza», che è la tipica forma con cui il giudice definisce il giudizio nel merito, ossia decidendo in ordine all'incolpazione penale, e occorre, altresì, che ci sia uno sviluppo verticale del processo per «gradi», come avviene nell'ipotesi del giudizio di rinvio dopo l'annullamento in caso di accoglimento del ricorso per cassazione.



L'art. 623 cod. proc. pen., nel disciplinare, in particolare, l'annullamento con rinvio, risponde proprio a questa logica: se è annullata la «sentenza» di un tribunale monocratico o di un giudice per le indagini preliminari, la Corte di cassazione dispone che gli atti siano trasmessi al medesimo tribunale, ma il giudice persona fisica deve essere diverso da quello che ha pronunciato la decisione annullata; se è annullata una «ordinanza», la Corte di cassazione ordina che gli atti siano trasmessi al giudice che l'ha pronunciata, il quale provvede uniformandosi alla sentenza di annullamento, ma non è richiesto che il giudice persona fisica sia diverso da quello che ha pronunciato la decisione annullata.

La distinzione non è formale: con la «sentenza» il giudice si pronuncia nel merito dell'incolpazione penale; con la «ordinanza» invece decide - come avvenuto nei giudizi a quibus - su misure cautelari, nella specie reali di tipo conservativo o preventivo.

12.- Una situazione di incompatibilità del giudice può insorgere solo quando questi è chiamato a pronunciarsi sul merito dell'accusa penale. Ciò emerge proprio dalla giurisprudenza che si è pronunciata sul comma 1 dell'art. 34 cod. proc. pen.

Si è, infatti, affermato che «[n]ella disciplina dell'art. 34 dell'attuale codice di rito, così come nella corrispondente disciplina del codice abrogato (art. 61), l'incompatibilità - oltre alla ipotesi di esercizio nello stesso procedimento di funzioni diverse (ad esempio, requirenti) da quelle di giudice - ha come esclusivo termine di riferimento il "giudizio" vero e proprio, cioè l'accertamento di merito sulla responsabilità dell'imputato» (sentenza n. 124 del 1992).

È la decisione sul merito del giudizio che non può essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione, ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa. La sede pregiudicata dall'effetto di condizionamento è il "giudizio" contenutisticamente inteso, che implica «una valutazione sul merito dell'accusa, e non determinazioni incidenti sul semplice svolgimento del processo, ancorché adottate sulla base di un apprezzamento delle risultanze processuali» (sentenza n. 224 del 2001).

13.- Il punto di arrivo della giurisprudenza sull'incompatibilità endoprocessuale del giudice è stato recentemente sintetizzato dalla sentenza n. 64 del 2022, che ha ribadito che essa richiede il concorso di quattro condizioni, ovvero che: a) le preesistenti valutazioni cadano sulla medesima res iudicanda; b) il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione (e non abbia avuto semplice conoscenza) di atti anteriormente compiuti, strumentale all'assunzione di una decisione; c) quest'ultima abbia natura non "formale", ma "di contenuto", ovvero comporti valutazioni sul merito dell'ipotesi di accusa; d) la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento.

Occorre quindi una decisione di merito sull'accusa penale perché possa insorgere una situazione di prevenzione che comporti l'incompatibilità del giudice; una decisione idonea a definire il giudizio principale, quello che, articolato in "gradi", è mirato alla formazione del giudicato penale. Perché possa configurarsi una situazione di incompatibilità, nel senso della esigenza costituzionale della relativa previsione, è necessario che la valutazione contenutistica sulla medesima res iudicanda si collochi in un precedente e distinto grado del procedimento, rispetto a quella della quale il giudice è attualmente investito (sentenza n. 66 del 2019).

Invece, nelle fattispecie delle misure cautelari reali, che costituiscono una fase incidentale del giudizio principale, il giudice è chiamato a pronunciarsi non già sul merito dell'accusa, bensì sulla richiesta di tutela cautelare, nella specie, vuoi conservativa, vuoi preventiva, con formazione del ben diverso "giudicato cautelare", che ha solo un'efficacia endoprocessuale preclusiva della riproposizione di una stessa questione, di fatto o di diritto, anche se si adducono argomenti diversi da quelli già presi in esame, ma non impedisce una nuova richiesta di tutela cautelare sulla base di elementi diversi (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 dicembre 2006-10 aprile 2007, n. 14535).

Il *fumus commissi delicti* costituisce solo un presupposto perché la tutela cautelare reale possa avere ingresso, non preordinato a un giudizio prognostico in termini di alta probabilità di colpevolezza dell'indagato o imputato; presupposto questo che, peraltro, in entrambi i giudizi a quibus è fuori discussione, essendo invece controverso l'ambito della misura cautelare e la sua idoneità e proporzionalità a soddisfare, rispettivamente, la necessità di conservazione della garanzia patrimoniale della parte civile ovvero l'esigenza di prevenzione contenuta nella richiesta del pubblico ministero.

14.- Con riferimento ai procedimenti cautelari, questa Corte ha costantemente affermato che «[è] del tutto ragionevole [...] che, all'interno di ciascuna delle fasi - intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva - resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (*ex plurimis*, sentenze n. 153 del 2012, n. 177 e n. 131 del 1996; ordinanze n. 76 del 2007, n. 123 e n. 90 del 2004, n. 370 del 2000, n. 232 del 1999)» (sentenza n. 18 del 2017).





In particolare, il procedimento del riesame in generale e più specificamente quello concernente le misure cautelari reali, che qui vengono in rilievo, si pone quale fase incidentale eventuale, all'interno della quale il collegio giudicante adotta, attraverso il provvedimento tipico dell'ordinanza, decisioni rebus sic stantibus, perché fondate su valutazioni circoscritte alla situazione di fatto e di diritto prospettata attraverso il mezzo di gravame.

Tale situazione è, infatti, suscettibile di cambiamenti per il naturale evolversi degli esiti delle indagini preliminari (soprattutto in caso di sequestro preventivo) e della fase del giudizio (in particolare, quando si tratta di sequestro conservativo) e di essere nuovamente valutata in via incidentale in caso di sopravvenienze, nei limiti del "giudicato cautelare".

Con specifico riferimento al procedimento del riesame cautelare reale, la valutazione che il giudice deve effettuare in relazione ai presupposti applicativi delle misure cautelari del sequestro preventivo e del sequestro conservativo ha ad oggetto la verifica della sussistenza del *fumus criminis* e del *periculum in mora*; accertamento che non attiene al «merito dell'ipotesi accusatoria», non concretizzandosi in una valutazione di colpevolezza dell'imputato.

Per l'ipotesi in cui vi sia stato il rinvio a giudizio del soggetto interessato, peraltro, il controllo del giudice del riesame è limitato al requisito del *periculum in mora*, non venendo in rilievo la necessità della valutazione del *fumus criminis*, stante la già avvenuta preventiva verifica giurisdizionale sulla consistenza del fondamento dell'accusa (in tal senso, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 17 settembre-14 dicembre 2020, n. 35715, in riferimento alla misura cautelare del sequestro preventivo; ed analogo principio è stato affermato con riferimento al riesame del provvedimento che dispone il sequestro conservativo, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 20 settembre-7 novembre 2018, n. 50521 e sezione seconda penale, sentenza 28 ottobre-7 dicembre 2016, n. 52255).

In ogni caso, poi, nel valutare il *fumus criminis* il giudice del riesame deve arrestarsi a considerare l'oggettiva esistenza di indizi di reato, cioè di elementi concreti che facciano apparire verosimile che un reato sia stato commesso, senza estendere la propria valutazione alla fondatezza dell'ipotesi accusatoria; non si richiedono «gravi indizi di colpevolezza, cioè dimostrativi di una elevata probabilità di responsabilità, ma obiettivi indizi di reato» (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 8 ottobre 2020-19 gennaio 2021, n. 2181).

Del resto questa Corte, nella sentenza n. 48 del 1994, ha affermato che le misure cautelari reali, pur raccordandosi necessariamente ad un reato, possono prescindere totalmente da qualsiasi profilo di colpevolezza, proprio perché la funzione preventiva «non si proietta necessariamente sull'autore del fatto criminoso ma su cose che, postulando un vincolo di pertinenzialità col reato, vengono riguardate dall'ordinamento come strumenti la cui libera disponibilità può costituire situazione di pericolo». E si è, altresì, precisato che, se si introducesse in sede di gravame un potere di controllo sul merito della *res iudicanda*, «si assisterebbe ad una sorta di "processo nel processo" che sposterebbe, allargandolo, il tema del decidere da quello suo proprio (verifica del pericolo che la libera disponibilità di taluni beni "qualificati" possa determinare le conseguenze descritte dalla norma) fino a coinvolgere l'oggetto stesso del procedimento principale».

15.- È, quindi, nell'assenza di valutazioni sul merito dell'ipotesi di accusa la determinante differenza rispetto alle fattispecie esaminate da questa Corte nelle sentenze n. 183 del 2013 e n. 7 del 2022, richiamate dai rimettenti per aver esse introdotto, con pronunce additive rese sulle medesime disposizioni attualmente censurate, ipotesi di incompatibilità del giudice anche ove oggetto dell'annullamento con rinvio sia stata una «ordinanza» (nella specie, del giudice dell'esecuzione) e non già una «sentenza».

Nella prima decisione indicata, che ha riguardato l'annullamento con rinvio delle ordinanze attinenti a richieste di applicazione della continuazione e del concorso formale in *executivis*, questa Corte ha affermato che «il giudice dell'esecuzione si vede investito di un accertamento che non attiene affatto all'esecuzione (sia pure lato sensu intesa) delle pronunce di condanna delle quali si discute, quanto piuttosto al merito delle imputazioni», qual è l'accertamento che l'interessato, prima di dare inizio alla serie criminosa, abbia avuto una rappresentazione, almeno sommaria, dei reati che si accingeva a commettere e che detti reati siano stati ispirati ad una finalità unitaria. In particolare, si è aggiunto che «[l]'apprezzamento demandato al giudice dell'esecuzione presenta, dunque, tutte le caratteristiche del "giudizio", quali delineate dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini dell'identificazione del secondo termine della relazione di incompatibilità costituzionalmente rilevante, espressivo della sede "pregiudicata" dall'effetto di "condizionamento" scaturente dall'avvenuta adozione di una precedente decisione sulla medesima *res iudicanda*» (sentenza n. 183 del 2013).



Nella seconda indicata pronuncia (sentenza n. 7 del 2022) è venuta in rilievo la fattispecie della incompatibilità derivante dall'adozione, da parte del giudice dell'esecuzione, dell'ordinanza di rigetto di una richiesta di rideterminazione del trattamento sanzionatorio a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale del minimo edittale per il reato di cui all'art. 73, comma 1, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), per effetto della sentenza n. 40 del 2019. La decisione era stata annullata con rinvio dalla Corte di cassazione e questa Corte, dopo aver evidenziato che è nell'attività della cognizione che il giudice del rinvio, in caso di annullamento pronunciato dalla Corte di cassazione, è esposto alla forza della prevenzione insita nel condizionamento per aver egli adottato il provvedimento impugnato, ha affermato che «ciò accade anche quando nel procedimento di esecuzione il giudice del rinvio, al pari del giudice dell'ordinanza annullata, è chiamato a una valutazione che travalica la stretta esecuzione del giudicato e attinge, in via eccezionale, il livello della cognizione; ossia quando al giudice dell'esecuzione è demandato un "frammento di cognizione inserito nella fase di esecuzione penale" (sentenza n. 183 del 2013)», qual è quello che si delinea quando il giudice «è nuovamente investito della decisione circa la "misura" della responsabilità del condannato, dovendo a tal fine esercitare incisivi poteri di merito, volti alla rivalutazione sanzionatoria del fatto illecito, alla luce del nuovo e più favorevole minimo edittale».

Diversamente, nella fattispecie in esame, la valutazione demandata al giudice del riesame reale, a seguito dell'annullamento disposto dalla Corte di cassazione, per le evidenziate peculiarità del giudizio cautelare reale, non riveste le caratteristiche del «giudizio» contenutisticamente inteso, ossia di un giudizio volto ad adottare una valutazione sul merito dell'accusa, venendo piuttosto in rilievo una vicenda che si sviluppa unicamente nella medesima fase cautelare, in senso verticale.

16.- In conclusione, la decisione adottata dai giudici del riesame in materia cautelare reale non riveste capacità pregiudicante della successiva decisione cautelare in sede di rinvio, nella quale i componenti del collegio debbono uniformarsi alle regole prescritte dalla Corte di cassazione.

Deve, pertanto, escludersi il denunciato contrasto delle norme censurate con l'art. 111, secondo comma, Cost.

17.- Per le stesse ragioni finora esposte, le censure prospettate in riferimento all'art. 3 Cost., quanto alla denunciata violazione del principio di uguaglianza, risultano non fondate.

Come già evidenziato, il giudizio cautelare reale, definito con «ordinanza», ha caratteristiche significativamente diverse rispetto al giudizio di cognizione, definito con «sentenza».

Il giudice cautelare e il giudice della cognizione sono chiamati a operare valutazioni di tipo decisorio nettamente differenti, in quanto soltanto nel secondo caso viene in rilievo l'adozione di una decisione circa la colpevolezza sulla base della valutazione del materiale probatorio, destinata a confluire nella pronuncia di condanna o di assoluzione, con i conseguenti riflessi sulle misure cautelari reali, ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 317, comma 4, cod. proc. pen., in relazione al sequestro conservativo e all'art. 323, comma 1, del medesimo codice, in riferimento al sequestro preventivo.

Il giudice della cautela reale non decide sull'incolpazione penale; non definisce il «giudizio»; può essere chiamato a pronunciarsi più volte in riferimento a mutevoli circostanze di fatto acquisite al processo. Il rigido regime dell'incompatibilità ai sensi dell'art. 34, comma 1, cod. proc. pen., auspicato dai giudici rimettenti, rischierebbe di avere effetti disfunzionali ove dovesse costituirsi un collegio diverso per decidere in ordine ad ogni singola misura cautelare reale.

È vero che la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 30 maggio-31 ottobre 2006, n. 36267) ha affermato che il «giusto processo cautelare è l'epilogo di un cammino che, attraverso varie tappe segnate da interventi del legislatore, di questa Suprema Corte e del Giudice delle leggi, ha visto progressivamente sfumare le tradizionali differenze evidenziate tra decisione cautelare e giudizio di merito». Ma ciò ha riguardato le misure cautelari personali che vedono il giudice della cautela pronunciarsi sui gravi indizi di colpevolezza di cui all'art. 273, comma 1, cod. proc. pen., e del resto, questa Corte ha affermato da tempo che «le valutazioni compiute dal giudice in relazione all'adozione di una misura cautelare personale comportano un pregiudizio sul merito dell'accusa» (sentenza n. 131 del 1996); ossia un pregiudizio sulla valutazione dell'incolpazione penale.

Invece - come già rilevato - il *fumus commissi delicti* costituisce solo un presupposto perché la tutela cautelare reale possa avere ingresso, ma non implica una valutazione sul merito dell'accusa.

Coerente è allora la regola declinata specificamente dall'art. 623 cod. proc. pen. che, con riferimento alla pronuncia di annullamento con rinvio a seguito del giudizio di cassazione, prevede - alle lettere *b)*, *c)* e *d)* - i vari casi di annullamento della «sentenza» impugnata, indicando il giudice competente per il giudizio di rinvio.



In particolare, se è annullata una sentenza di un giudice monocratico (tribunale in composizione monocratica o giudice per le indagini preliminari) il giudizio è rinviato al medesimo tribunale, ma il giudice persona fisica deve essere diverso da quello che ha pronunciato la sentenza annullata.

Ove, invece, sia annullata una «ordinanza», il medesimo art. 623, comma 1, cod. proc. pen., alla lettera *a*), detta una regola diversa, secondo cui la Corte di cassazione dispone la trasmissione degli atti al giudice che l'ha pronunciata, il quale provvede uniformandosi alla sentenza di annullamento, senza che sia prescritto - come nella successiva lettera *d*) con riferimento alla sentenza di un tribunale monocratico o di un giudice per le indagini preliminari - che il giudice, se monocratico, debba essere persona fisica diversa da quella che ha pronunciato l'ordinanza annullata.

In definitiva, la mancata previsione della fattispecie di incompatibilità auspicata dai rimettenti non determina la denunciata disparità di trattamento tra la fase di cognizione e la fase cautelare.

18.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Ravenna, in funzione del giudice del riesame, sono dichiarate non fondate con riferimento ad entrambi i parametri costituzionali sopra richiamati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del riesame, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

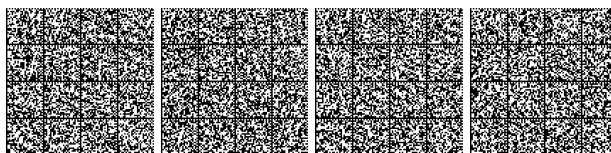
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 16

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 aprile 2023*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2023 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali - Rideterminazione dei fondi contrattuali delle aree del comparto e della dirigenza da parte delle aziende del Servizio sanitario regionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2023 - Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali - Autorizzazione di spesa per l'attivazione di corsi di formazione per operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito, con ripartizione delle somme a favore delle Università degli studi di Cagliari e Sassari - Autorizzazione di una ulteriore spesa in favore dell'Università degli studi di Sassari per le finalità di cui all'art. 8, comma 32, della legge regionale n. 48 del 2018 - Autorizzazione di spesa in favore dell'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di medicina veterinaria, per la realizzazione del Progetto di sviluppo integrato per l'accreditamento della formazione dei medici veterinari della Sardegna.**

**Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2023 - Disposizioni in materia di personale - Incremento delle risorse stanziare da destinare alla contrattazione collettiva al fine di consentire il tendenziale adeguamento dell'indennità di amministrazione e dell'indennità forestale ai valori stabiliti a livello nazionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Legge di stabilità regionale 2023 - Disposizioni in materia di ambiente, protezione civile e di urbanistica - Autorizzazione di una ulteriore spesa per le finalità di cui alla legge regionale n. 21 del 1999.**

– Legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), artt. 5, commi 14, 19, 20 e 21; 7, comma 11; 16, comma 7.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587, fax: 0696514000, PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla - via dei Portoghesi n. 12;

contro la Regione autonoma della Sardegna (c.f. 80002870923), con sede in Cagliari - viale Trento n. 69 - in persona del Presidente della regione (indirizzi PEC: pres.arealegale@pec.regione.sardegna.it e presidenza@pec.regione.sardegna.it), per la declaratoria di illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge della Regione autonoma Sardegna n. 1 del 21 febbraio 2023, recante «Legge di stabilità 2023», pubblicata nel B.U.R. Sardegna n. 11 del 23 febbraio 2023:

art. 5, commi 14, 19, 20 e 21;

art. 7, comma 11;

art. 16, comma 7.

## *Premessa*

La legge regionale Sardegna n. 1 del 21 febbraio 2023 («Legge di stabilità 2023») è illegittima in quanto talune disposizioni, eccedendo dalle competenze attribuite alla Regione Sardegna dallo Statuto speciale di autonomia, violano gli articoli 3, 117 comma 2, lettera l), 117 comma 2 lettera e), 117 comma 3, della Costituzione.

Si individuano in particolare le seguenti disposizioni:

art. 5, commi 14, 19, 20 e 21, recante «Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali»;

art. 7, comma 11, recante «Disposizioni in materia di personale»;

art. 16, comma 7, recante «Disposizioni in materia di ambiente, protezione civile e di urbanistica».

La legge regionale, con riferimento alle disposizioni sopra indicate, viene impugnata ai sensi dell'art. 127 della Costituzione secondo le motivazioni che di seguito si riportano.





## MOTIVI

*1. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 14, della legge regionale Sardegna n. 1/2023, per violazione dell'art. 117, comma 2 lettera l), e dell'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948) in relazione all'art. 11, comma 1 del decreto-legge n. 35 del 2019 convertito in legge n. 60 del 2019 e dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 75 del 2017 nonché per violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

1.1 L'art. 5 della legge regionale Sardegna n. 1/2023, recante «Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali», prevede al comma 14 quanto segue:

«Al fine di perequare i livelli medi pro capite dei fondi contrattuali del personale, le aziende del Servizio sanitario regionale, previa autorizzazione rilasciata con deliberazione della Giunta regionale adottata su proposta dell'assessore della sanità, possono rideterminare i fondi contrattuali delle aree del comparto e della dirigenza nel rispetto del limite di spesa complessivo per il personale previsto dalla vigente normativa statale e dalle norme in materia di contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale previste dal titolo III del decreto legislativo n. 165 del 2001. Per tali finalità il finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), è incrementato di euro 10.000.000 annui a partire dall'anno 2023 (missione 13 - programma 01 - titolo 1)».

1.2 Le aziende del Servizio sanitario regionale, dunque, per giungere alla perequazione dei livelli medi pro-capite dei fondi contrattuali del personale, previa autorizzazione della Giunta regionale, hanno la possibilità di rideterminare i fondi contrattuali delle aree del comparto e della dirigenza, nel rispetto del limite di spesa complessivo per il personale previsto dalla vigente normativa statale e dalle norme in materia di contrattazione collettiva previste dal decreto legislativo n. 165/2001.

Per tali finalità è disposto un incremento di euro 10.000.000 annui a partire dall'anno 2023 del finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

1.3 Il citato intervento di perequazione presenta profili di incostituzionalità attesa la non coerenza dello stesso con la legislazione vigente in materia.

Infatti, l'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 35/2019, nel definire i vigenti limiti di spesa del personale, consente l'incremento degli stessi secondo un meccanismo incrementale agganciato alla dinamica del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente.

La determinazione del predetto parametro include le risorse per il trattamento accessorio del personale, il cui limite, definito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

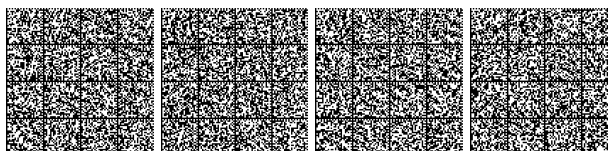
Con riferimento alla sola retribuzione accessoria il citato art. 11 prevede che, in conseguenza di nuove assunzioni di personale che accede ai fondi per la contrattazione integrativa, il relativo limite, «definito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018».

Ciò determina una tutela dei livelli retributivi in essere in ciascuna azienda attraverso la riproposizione del pro-capite accessorio 2018 riferito a ciascuna azienda.

1.4 La norma regionale in esame, invece, determina nei confronti del personale delle aziende sanitarie della regione Sardegna un trattamento di maggior favore rispetto al personale delle aziende sanitarie delle restanti regioni, con conseguenti maggiori oneri a carico della regione Sardegna.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che la norma regionale in esame, derogando alle predette disposizioni legislative e intervenendo sulla misura della retribuzione, si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi). Con ciò escludendosi che rientri nella materia riservata alla legislazione esclusiva regionale ai sensi dell'art. 3, lettera a) dello Statuto della Regione Sardegna (si vedano le n. 225 del 2013 e la richiamata n. 77 del 2011).

Come ben noto, codesta Corte ha rilevato che «a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia "ordinamento civile"» (ex multis, sentenze n. 196 del 2018, n. 175 e n. 72 del 2017 e n. 257 del 2016); tanto è stato ribadito, anche nei confronti della Regione Sardegna, tra le altre con la sentenza n. 11 del 2021.



1.5 In ragione, poi, del trattamento di favore per il personale sardo, derivante dalla previsione in commento, non giustificato da alcuna peculiare caratteristica della prestazione di detto personale rispetto al personale che svolge le medesime attività presso le altre aziende sanitarie nazionali, deriva, inoltre, una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 19, 20 e 21, della legge regionale Sardegna n. 1/2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma e art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, e dell'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948) in relazione agli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 118/2011*

2.1 L'art. 5, comma 19, della legge regionale Sardegna n. 1/2023 autorizza, per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, la spesa di euro 150.000,00 per l'attivazione di corsi di formazione per Operatori socio-sanitari (OSS) a titolo gratuito.

È previsto che le somme siano ripartite, con deliberazione della Giunta regionale, adottata su proposta dell'Assessore regionale della sanità, a favore delle Università degli studi di Cagliari e Sassari, ed a valere sulla missione 13 - programma 07 - titolo 1 del bilancio regionale.

Il successivo comma 20 dispone un'autorizzazione dell'ulteriore spesa di euro 250.000,00, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2037, in favore dell'Università degli studi di Sassari, per le finalità di cui all'art. 8, comma 32, della legge regionale Sardegna n. 48/2018 (legge di stabilità 2019), anche in questo caso ponendolo a carico della missione 13 - programma 07 - titolo 1 del bilancio regionale.

Il comma 21 autorizza infine la spesa complessiva di euro 1.740.000,00 (in ragione di euro 635.000,00 per l'anno 2023, di cui euro 70.000,00 a titolo di rimborso per le attività svolte nel 2022, euro 540.000,00 per l'anno 2024 ed euro 565.000,00 per l'anno 2025) in favore dell'Università degli studi di Sassari, Dipartimento di medicina veterinaria, per la realizzazione del «Progetto di sviluppo integrato per l'accreditamento della formazione dei medici veterinari della Sardegna», ponendo il relativo onere ancora una volta a carico della missione 13 - programma 07 - titolo 1 del bilancio regionale.

2.2 Al riguardo, le richiamate disposizioni collocano nel «perimetro sanitario» del bilancio regionale finanziamenti in favore di università (enti estranei al S.S.N.) per attività variamente legate alla formazione: e ciò in quanto la missione 13 del bilancio della regione Sardegna riguarda la «tutela della salute».

In merito, l'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 dispone che, «nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso».

Ai sensi dell'art. 19 del medesimo decreto legislativo n. 118/2011, le disposizioni del titolo II del decreto legislativo, nel quale l'art. 20 si colloca, costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, per garantire vari obiettivi anche sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci, e sono altresì dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute. (1)

Pertanto, l'inclusione di spese relative alla formazione comporta una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale.

2.3 Infine, si fa presente che in nessun modo il finanziamento sanitario è destinato alle università per l'attivazione di corsi universitari (laurea in medicina e chirurgia) o di corsi di formazione post-universitaria.

Fa eccezione una quota del finanziamento sanitario espressamente destinata per legge al finanziamento dei trattamenti economici dei medici in formazione specialistica che, come noto, svolgono la loro attività sanitaria, parte integrante della formazione specialistica, in via esclusiva in favore degli enti del S.S.N.; detto finanziamento, inoltre, non è trasferito dallo Stato alle regioni (per cui non si pongono questioni di perimetrazione), ma direttamente dallo Stato agli Atenei.

(1) Articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011: «Le disposizioni del presente titolo, che costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, al fine di garantire che gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci, sono dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute».



Per quanto sopra detto, le norme di cui ai commi 19, 20 e 21 dell'art. 5 della legge regionale Sardegna n. 1/2023 sono in contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, e 117, comma 2, lettera e) in relazione agli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 118/2011 (quali norme interposte), oltre che con l'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948), il quale stabilisce che la competenza legislativa della Regione Autonoma può esplicarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

*3. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 11, della legge regionale Sardegna n. 1/2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, e dell'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge cost. n. 3/1948), nonché dell'art. 1, commi 330 e 332, della legge n. 197/2022, nonché ancora dei limiti posti dall'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2017, e dall'art. 1, comma 604, della legge n. 234/2021.*

3.1 Il comma 11 dell'art. 7 della legge regionale Sardegna n. 1/2023 prevede l'incremento delle risorse stanziate all'art. 10, comma 1, della legge regionale Sardegna n. 48/2018, da destinare alla contrattazione collettiva, per complessivi euro 15.003.036,42 al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP, a decorrere dall'anno 2023, al fine di consentire il tendenziale adeguamento dell'indennità di amministrazione e dell'indennità forestale ai valori stabiliti a livello nazionale.

Questo il testo della disposizione in questione: «In riferimento alla contrattazione collettiva regionale 2019-2021, al fine di consentire il tendenziale adeguamento dell'indennità di amministrazione e dell'indennità forestale ai valori stabiliti a livello nazionale, le risorse stanziate all'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 48 del 2018 da destinare alla contrattazione collettiva, sono incrementate complessivamente di euro 15.003.036,42 al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a decorrere dall'anno 2023 (missione 20 - programma 03 - titolo 1)».

3.2 La norma non specifica quale sia il riferimento contrattuale relativo alla «indennità di amministrazione» ed alla «indennità forestale» cui essa fa riferimento, né dà conto della platea dei destinatari degli incrementi di tali emolumenti. Inoltre, la disposizione *de qua*, pur riferendosi al triennio 2019-2021, prevede che l'incremento in questione decorra dall'anno 2023.

Essa si pone dunque anzitutto in frontale disarmonia con l'art. 1, comma 330, della legge n. 197/2022 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»), il quale ha previsto unicamente lo stanziamento di risorse finanziarie pari ad euro 1.000.000.000,00, da destinare all'erogazione, nel solo anno 2023, di un emolumento accessorio una tantum, da corrispondere per tredici mensilità, e da determinarsi nella misura dell'1,5% dello stipendio con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza. Inoltre, il successivo comma 332 del medesimo art. 1 della legge n. 197/2022 ha puntualmente previsto che, per il personale dipendente di amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale (qui di interesse), gli oneri di cui al predetto emolumento accessorio una tantum, da destinare alla medesima finalità e criteri di determinazione, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001. (2)

La Regione Sardegna ha evidenziato che le somme stanziate consentono il sostanziale raddoppio delle attuali indennità erogate ai dipendenti, che si aggiungono agli incrementi contrattuali già previsti nel CCRL (Contratto collettivo regionale di lavoro) 2019-2021. In particolare:

per l'indennità di amministrazione, l'attuale importo mensile di euro 100,00 viene incrementato di ulteriori euro 97,09 mensili;

per l'indennità forestale, l'attuale importo mensile di euro 80,00 viene incrementato di ulteriori euro 98,78 mensili.

Le predette indennità, anche se corrisposte quali elementi fissi e continuativi della retribuzione, assumono natura di componente del trattamento economico «accessorio». Ed infatti, il CCRL per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999, all'art. 80 definisce le componenti della struttura retributiva di natura fondamentale, e all'art. 85 classifica tutte le altre indennità che assumono connotazione accessoria.

(2) Articolo 1, commi 330 e 332, della legge n. 197/2022: «330. 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. 332. 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».



In quanto tali, le risorse finanziarie a tal fine dedicate rientrano nel limite previsto dall'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2017 (3), il cui stanziamento complessivo non può superare il limite dell'anno 2016, con ulteriore incremento dello 0,22% della massa salariale dell'anno 2018, come previsto dall'art. 1, comma 604, della legge n. 234/2021. (4)

3.3 La disposizione regionale qui impugnata si pone pertanto, tramite la violazione delle anzidette norme statali interposte, in contrasto con il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, in punto di competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dei limiti alla legislazione regionale sarda posti dal richiamato art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948).

Merita considerare, al riguardo, che in relazione a precedente consimile disposizione regionale della Sardegna (art. 5, comma 19, della legge regionale Sardegna n. 17/2021), codesta Corte ne ha dichiarato la illegittimità costituzionale (sentenza n. 255/2022), ricordando che «con riguardo al salario accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, è costante l'orientamento di questa Corte nel ritenere che le relative modalità e criteri di incremento, stabiliti dalla legislazione statale, sono vincolanti anche per le autonomie speciali, "poiché essi sono funzionali 'a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2005, nonché sentenza n. 62 del 2017)'. In tal senso si sono espresse anche le pronunce specificamente inerenti alle autonomie speciali (sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004) le quali affermano che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ad esse 'poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 80 del 2017)'(sentenza n. 231 del 2017)».

4. *Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, della legge regionale Sardegna n. 1/2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma e dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, e dell'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948), in relazione agli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 118/2011.*

4.1 Il comma 7 dell'art. 16 della legge regionale Sardegna n. 1/2023 prevede, per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, l'autorizzazione di ulteriore spesa di euro 1.177.000,00 per le finalità di cui alla legge regionale Sardegna n. 21/1999 («Trasferimento alle province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento»), ponendo tale spesa a carico della missione 13 - programma 07 - titolo 1 del bilancio regionale.

(3) Articolo 23, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo n. 75/2017: «Art. 23. Salario accessorio e sperimentazione - 1. Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione. 2. Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016. 3. Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile».

(4) Articolo 1, comma 604, della legge n. 234/2021 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»): «604. Al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono essere incrementate, rispetto a quelle destinate a tali finalità nel 2021, con modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019-2021 o dai provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei medesimi trattamenti, di una misura percentuale del monte salari 2018 da determinare, per le amministrazioni statali, nei limiti di una spesa complessiva di 110,6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, al lordo degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive, mediante l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un apposito fondo con una dotazione di pari importo e, per le restanti amministrazioni, a valere sui propri bilanci, con la medesima percentuale e i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, secondo gli indirizzi impartiti dai rispettivi comitati di settore ai sensi dell'art. 47, comma 2, del predetto decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».





Questo il testo della disposizione regionale impugnata: «È autorizzata, per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, l'ulteriore spesa di euro 1.177.000 per le finalità di cui alla legge regionale 1° giugno 1999, n. 21 (Trasferimento alle province delle funzioni in materia di controllo e lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento), (missione 13 - programma 07 - titolo 1)».

La missione 13 del bilancio della Regione Sardegna riguarda la «tutela della salute».

4.2 Anche tale previsione di spesa - similmente a quanto rilevato in relazione alle misure di cui all'art. 5, commi da 19 a 21, della legge regionale Sardegna n. 1/2023 - è dunque inappropriatamente allocata nell'area del bilancio regionale destinata alle spese sanitarie, in contrasto con il summenzionato art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 e, dunque, ai principi che impongono un'armonizzazione dei bilanci pubblici di esclusiva competenza statale.

Anche in questo caso, pertanto, l'inclusione di spese relative all'attuazione della richiamata legge regionale Sardegna n. 21/1999 comporta una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale.

La richiamata previsione normativa statale, espressione della potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, in virtù del precedente art. 19 del medesimo decreto legislativo n. 118/2011 (*cf.* al riguardo anche la sentenza costituzionale n. 233/2022), ed al contempo parametro interposto in relazione alla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma della Costituzione).

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare per i motivi esposti in narrativa, i seguenti articoli della legge regionale Sardegna n. 1/2023:*

*art. 5, commi 14, 19, 20 e 21;*

*art. 7, comma 11;*

*articolo 16, comma 7.*

*Si allega l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2023.*

Roma, 24 aprile 2023

*Gli Avvocati dello Stato: GALLUZZO - CASELLI*

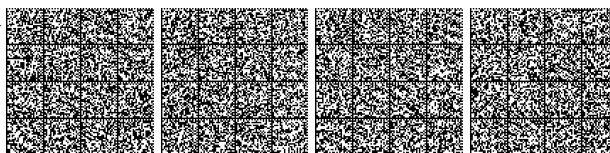
23C00082

N. 58

*Ordinanza del 26 gennaio 2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dall'Azienda multiservizi e d'igiene Urbana Genova SpA contro ANAC - Autorità nazionale anticorruzione ed altri.*

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Assimilazione, ai fini della disciplina dell'inconferibilità, degli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), della legge n. 190 del 2012.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d).



**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità di incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che nell'anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Limitazione dell'ipotesi di inconferibilità ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 abitanti - Omessa previsione.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 7, comma 2.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

### PER IL LAZIO

#### SEZIONE PRIMA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4323 del 2021, proposto da Azienda Multiservizi e d'Igiene Urbana Genova S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Piero Guido Alpa, Lorenzo Cuocolo e Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone n. 44;

Contro ANAC - Autorità nazionale anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti S.A.TER Servizi Ambientali Territoriali S.p.a., A.R.A.L. *in house* s.r.l., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a., G.E.A.M Gestioni Ambientali S.p.a., Pietro Moltini, Alba Ruocco, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento, previa sospensione della delibera ANAC 3 marzo 2021, n. 207, comunicata il 19 marzo 2021, avente a oggetto «Inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, dell'incarico di amministratore delegato della Società A.M.I.U. Genova S.p.a., di amministratore unico della G.E.A.M. S.p.a. e di amministratore unico della A.M.I.U. Bonifiche S.p.a.», nonché di ogni atto presupposto e preparatorio conseguente e connesso;

Per l'accertamento della nullità, insussistenza, inopponibilità e/o inefficacia della declaratoria di nullità degli atti di conferimento degli incarichi e dei relativi contratti con le conseguenti prescrizioni;

E per la condanna dell'amministrazione resistente al risarcimento del danno *ex art.* 278 del codice di procedura civile;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'ANAC - Autorità nazionale anticorruzione;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 novembre 2022 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I. Sullo svolgimento dei fatti, sul provvedimento adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione e sulle perplessità espresse della stessa ANAC in relazione alla ragionevolezza dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 nelle parti d'interesse nella presente vicenda (paragrafi 1-7).

1. L'Azienda Multiservizi e d'Igiene Urbana Genova S.p.a. (d'ora in poi anche A.M.I.U. Genova S.p.a.) è una società partecipata al 89,98% dal Comune di Genova e al 3,96% dalla Città metropolitana di Genova (e con il 6,06% di azioni proprie) che opera nel settore ambientale ed eroga tutti i servizi legati alla gestione del ciclo dei rifiuti e alla tutela dell'ambiente, provvedendovi direttamente e tramite le società del gruppo da essa controllato.

2. Il dott. Pietro Moltini è un *manager* con esperienza decennale nella gestione di enti pubblici e società pubbliche e private operanti nel settore ambientale, il quale — per quanto di rilievo nella presente vicenda — è stato:

*a*) amministratore delegato di A.R.A.L. S.p.a. (poi A.R.A.L. *in house* s.r.l.) società partecipata al 60% dal Comune di Arenzano e per il 40% da una società privata, dal 4 agosto 2016 al 26 marzo 2018 (su designazione del socio privato);

*b*) amministratore unico di G.E.A.M. S.p.a. a far data dal 27 marzo 2018 (società del Gruppo A.M.I.U.);



c) amministratore unico di A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. dal 5 novembre 2018 (altra società del Gruppo A.M.I.U.);

d) amministratore delegato di S.A.TER. S.p.a. società partecipata dal 51% dal Comune di Cogoleto e per il 49% da A.M.I.U. a far data dal 21 giugno 2019.

3. In data 21 novembre 2019, il dott. Pietro Moltini è stato chiamato nel consiglio di amministrazione di A.M.I.U. Genova S.p.a., nel quale — a far data dal 6 luglio 2020 — ha assunto le funzioni di vicepresidente.

4. Con nota 10 febbraio 2020, prot. n. 1631, A.M.I.U. Genova S.p.a. ha chiesto all'ANAC di rendere parere in ordine all'intendimento del Comune di Genova «nella sua qualità di soggetto pubblico che detiene la totalità della partecipazione di controllo di AMIU e di AMIU Bonifiche e una partecipazione maggioritaria in GEAM» di procedere alla nomina del dott. Moltini — come si è notato già amministratore unico di A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e di GEAM. — quale amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. «e cioè la società capogruppo controllante» per «evidenti ragioni di efficacia dell'azione amministrativa e di concentrazione del potere di attuazione delle scelte provenienti dal comune e di complessiva razionalizzazione e di contenimento dei costi gestionali».

Nella stessa nota, la società ha evidenziato che tale parere si rendeva necessario poiché tale soluzione poteva «essere ostacolata da un'interpretazione restrittiva delle norme contenute dall'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, che potrebbe prefigurare una situazione di [inconferibilità]» che, tuttavia, si sarebbe a sua volta posta in contrasto con «i principi discendenti dal sopravveniente decreto legislativo n. 175/2016 sulle società pubbliche, laddove (cfr. art. 11, comma 11) le nomine riguardano Società infragruppo».

5. Con successivo atto del 6 novembre 2020, l'Autorità nazionale anticorruzione ha comunicato ad A.M.I.U. Genova S.p.a. l'avvio «di un procedimento di vigilanza relativo ad una possibile inconferibilità degli incarichi detenuti dal dott. Moltini presso GEAM. S.p.a. A.M.I.U. Bonifiche S.p.a., S.A.TER. S.p.a. e A.M.I.U. Genova S.p.a.» ritenendo che potesse sussistere in capo al dott. Moltini:

a) un'ipotesi di inconferibilità ex art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 dell'incarico di amministratore delegato e di vicepresidente della società A.M.I.U. Genova S.p.a. (in relazione all'incarico di amministratore delegato di AR.AL. *in house* s.r.l. rivestito fino al 31 dicembre 2018, nonché agli incarichi di amministratore unico rivestiti presso GEAM. S.p.a., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e S.A.TER. S.p.a.);

b) un'ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 rispetto all'assunzione dell'incarico di amministratore unico presso GEAM. S.p.a., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e S.A.TER. S.p.a. (in relazione all'incarico di amministratore delegato della AR.AL. *in house* s.r.l.).

6. In data 25 novembre 2020, A.M.I.U. Genova S.p.a. ha inviato all'ANAC le proprie osservazioni e ha affermato l'insussistenza dell'inconferibilità, sottolineando che:

gli incarichi nelle società controllate da A.M.I.U. Genova S.p.a. non potevano avere conseguenze ostative alla nomina del dott. Moltini quale amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. per effetto dell'art. 11, comma 11, decreto legislativo n. 175/2016;

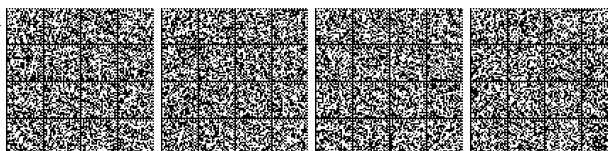
gli altri incarichi (presso S.A.TER. S.p.a. e AR.AL. s.r.l.) non potevano avere rilievo ai fini dell'applicazione delle norme sull'inconferibilità, in relazione alla dimensione istituzionale dei comuni controllanti delle due società, entrambi con popolazione inferiore a 15.000 abitanti;

la disposizione di cui all'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 doveva essere in ogni caso interpretata e applicata in modo ragionevole e proporzionato, tenuto conto delle specifiche finalità della disciplina in materia di inconferibilità.

7. All'esito dell'istruttoria, l'ANAC ha adottato la delibera 3 marzo 2021, n. 207, con cui ha accertato la non conferibilità, ex art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013, al dott. Moltini dell'incarico di amministratore delegato della A.M.I.U. Genova S.p.a. nonché l'inconferibilità, sempre ex art. 7, comma 2., lettera d), decreto legislativo n. 39/2013, degli incarichi conferiti al dott. Moltini di amministratore unico delle società GEAM. S.p.a. e A.M.I.U. Bonifiche S.p.a.

7.1. Segnatamente, l'Autorità ha accolto le deduzioni difensive dei soggetti interessati in ordine al fatto che nelle ipotesi previste dall'art. 11, comma 11, decreto legislativo n. 175/2016 non si applicano le ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 1, lettera d), e comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 e ha evidenziato, tuttavia, che tale ultima circostanza avrebbe fatto venir meno solamente «le ipotesi di inconferibilità a favore del dott. Moltini dell'incarico di vicepresidente e dell'eventuale conferimento dell'incarico di amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. in ragione della precedente attribuzione al medesimo degli incarichi di amministratore delle società A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e GEAM. S.p.a.», notando conseguentemente che:

a) erano comunque inconferibili al dott. Moltini - ex art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 - gli incarichi di vicepresidente e di amministratore delegato di A.M.I.U. Genova in relazione al precedente e attuale incarico di amministratore delegato della S.A.TER. S.p.a. «in quanto ente controllato dal Comune di Cogoleto, rispetto a cui il Comune di Genova detiene solo una partecipazione minoritaria»;



b) erano altresì inconfiribili, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013, gli incarichi di amministratore unico della GE.AM. S.p.a. e della A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. in relazione all'incarico precedentemente ricoperto dal dott. Moltini presso AR.AL. *in house* s.r.l. «società che non risulta controllata dal Comune di Genova né direttamente né indirettamente».

7.2. A tal proposito, l'Autorità resistente:

ha evidenziato che l'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 prevede, tra l'altro, che «a coloro che [nell'anno precedente] siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione»;

ha rilevato di aver manifestato al Parlamento e al Governo (con atto n. 4 del 10 giugno 2015) le proprie perplessità su detta previsione osservando che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico non può essere considerato come una condizione che, di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico [e ciò anche perché] i nominati non sono necessariamente parte della "politica"»;

ha ritenuto tuttavia che, in ragione del tenore letterale della citata disposizione, questa non poteva che essere applicata anche nel caso di specie (cioè con riferimento a un soggetto che non ha mai ricoperto incarichi «politici»).

7.3. La stessa Autorità ha inoltre evidenziato l'irrelevanza del fatto che i Comuni di Cogoleto e di Arenzano (controllanti rispettivamente di S.A.TER. S.p.a. e di AR.AL. *in house* s.r.l.) avessero una popolazione inferiore a 15.000 abitanti, in quanto l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 non richiede una soglia minima di abitanti del comune che esercita il controllo nella società di provenienza «come invece richiesto da altre parti del testo normativo», notando tuttavia i possibili profili di irragionevolezza di tale disposizione «che vieta il passaggio diretto da una società controllata da enti di piccole dimensioni a società controllate da enti di più, consentendo, invece, il passaggio inverso, ossia da una società in controllo da enti di maggiori dimensioni ad una società detenuta da piccoli comuni».

7.4. Per le superiori ragioni — tenuto conto della natura degli enti e degli incarichi — l'Autorità ha accertato la sussistenza delle predette inconfiribilità e la conseguente nullità *ex art.* 17, decreto legislativo n. 39/2013 degli atti di conferimento e dei relativi contratti e ha rimesso agli RPCT degli enti conferenti la valutazione in ordine all'elemento soggettivo della colpa in capo all'organo conferente previsto dall'art. 18, decreto legislativo n. 39/2013, invitandoli tuttavia a tenere conto, nelle proprie valutazioni, «delle peculiarità del caso di specie e dei possibili profili di irragionevolezza dalla disciplina».

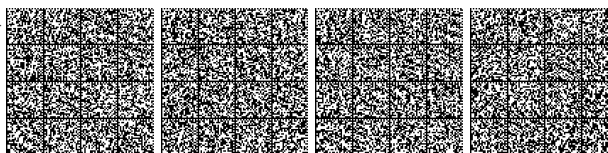
II. Sul ricorso introduttivo e sulla vicenda processuale (paragrafi 8-11).

8. Con ricorso notificato il 12 aprile 2021 e iscritto innanzi a questo Tribunale al r.g. n. 4323/2021, A.M.I.U. Genova S.p.a. ha impugnato la delibera ANAC, 3 marzo 2021, n. 207, e ne ha chiesto l'annullamento, eventualmente previa remissione alla Corte costituzionale di alcune questioni di legittimità dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, sulla base di cinque distinti motivi in diritto.

8.1. Con il primo motivo di ricorso ha lamentato l'illegittimità dell'atto impugnato per «violazione e falsa applicazione degli art. 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 interpretato in conformità agli articoli 3, 4, 51 e 97 della Costituzione e dei generali principi di ragionevolezza, proporzionalità e del "minimo mezzo" [nonché per] violazione dell'art. 12, comma 2 delle disposizioni sulla legge in generale», osservando che l'ANAC aveva il dovere di interpretare l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nel senso di escludere la sua applicazione nell'ipotesi in cui — come nel caso di specie — il nominato non ha avuto incarichi politici (e ciò appunto anche alla luce del fatto che la stessa ANAC aveva notato che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico, anche se la nomina è stata fatta da organi politici, non può essere considerato come una condizione che di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico amministrativo [in quanto] i nominati non sono necessariamente parte della "politica" e quindi non sono sospettabili di apportare una visione parziale nell'esercizio dell'incarico»).

In subordine, ha chiesto a questo Tar di sollevare questione d'incostituzionalità degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono «l'inconfiribilità degli incarichi di tecnici non appartenenti alla politica, senza la possibilità di una verifica in concreto dell'eventuale insorgenza di reali conflitti di interesse, pregiudizievole per la legalità e l'efficienza», evidenziando come la stessa «risulta irragionevole e sproporzionata in relazione allo scopo da perseguire e quindi, in sé, contrastante con gli articoli 3, 4, 51 e 97 della Costituzione».

8.2. Con il secondo motivo ha lamentato la «violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 per difetto del presupposto del controllo pubblico di ente diverso da A.M.I.U. Genova, sulle società AR.A.L. e SA.TER [nonché per] violazione dell'art. 2.3.2 delle linee guida approvate da ANAC con delibera 8 novembre 2017 [e per] violazione del principio di liceità delle norme infragruppo», sostenendo — in sintesi — che né AR.A.L. né SA.TER erano società in controllo pubblico ai fini dell'applicabilità della disciplina di cui al decreto legislativo n. 39/2013.





8.3. Con il terzo motivo ha postulato l'illegittimità del provvedimento impugnato per «violazione dell'art. 7, decreto legislativo n. 39/2013 e del principio di interpretazione conservativa e costituzionalmente orientata nonché dell'art. 12 comma 1 delle disposizioni sulla legge in generale [nonché per] contraddittorietà intrinseca», sostenendo che l'Autorità aveva il dovere di interpretare l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nel senso di escludere la sua applicazione nell'ipotesi in cui la società di provenienza del ricorrente sia controllata da un ente locale con una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (e ciò anche in quanto «non esiste alcuna giustificazione logica per affermare che il limite minimo di 15.000 abitanti valga soltanto per la società pubblica di destinazione e non anche per la società pubblica di provenienza»).

In subordine, ha chiesto a questo Tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non prevedono che l'inconferibilità non si applichi a coloro che siano stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti» per violazione degli articoli 3, 4, 51 e 97 della Costituzione nonché «dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, eguaglianza e del minimo mezzo».

8.4. Con il quarto motivo ha lamentato la «violazione degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013», insistendo negli argomenti già spiegati nelle censure precedenti.

8.5. Con il quinto e ultimo motivo ha contestato la «declaratoria di nullità degli incarichi e le prescrizioni impartite al RPCT» per «illegittimità derivata; violazione degli art. 15 e ss. decreto legislativo n. 39/2013 [e] incompetenza», sostenendo — in sintesi — che l'ANAC non aveva il potere né di dichiarare la nullità degli atti di conferimento degli incarichi, né di rivolgere puntuali prescrizioni al «RPCT competente» e agli «enti interessati».

9. Con memoria del 10 maggio 2022, l'Autorità ha spiegato le proprie difese e ha insistito per il rigetto del ricorso, evidenziando — tra l'altro — che S.A.TER. S.p.a. e AR.AL. *in house* s.r.l. sono senza dubbio società in controllo pubblico ai sensi degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013.

10. Con successive memorie dell'11, del 17 e del 18 novembre 2022, le parti hanno insistito nelle proprie posizioni.

11. All'udienza pubblica del 29 novembre 2022 — all'esito di ampia discussione — il ricorso è stato trattenuto in decisione, in uno con gli altri ricorsi proposti dal dott. Moltini, da A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e da GE.AM. S.p.a. avverso la medesima delibera (iscritti innanzi a questo Tar al r.g. numeri 4804, 5671 e 5672 del 2022).

III. Sulla non manifesta infondatezza e sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 nonché sull'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della predetta disposizione (paragrafi 12-20).

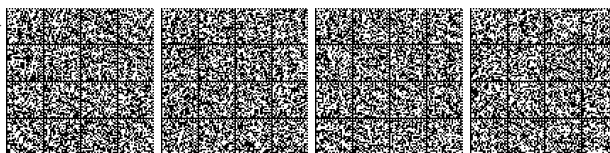
12. Il Collegio ritiene che le questioni di legittimità costituzionale prospettate da parte ricorrente — così come specificate e integrate *infra sub A) e B)* — siano rilevanti e non manifestamente infondate, sicché, in assenza di una possibile interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione da applicare alla controversia, è doveroso rimettere le stesse alla Corte costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

D'altronde, la rimessione congiunta di più questioni di legittimità costituzionale — relative a parti diverse della stessa disposizione sulla base della quale l'atto gravato è stato adottato e che questo Tribunale è chiamato ad applicare (e quindi, come si dirà ancora *infra sub 14 e sub 18*, tutte rilevanti ai fini della definizione del giudizio *a quo*) — risponde a esigenze di concentrazione e ragionevole durata del processo (art. 111 della Costituzione) e di buon andamento del servizio giustizia (art. 97 della Costituzione).

Sarebbe infatti del tutto irragionevole che il giudice *a quo* chiamato ad applicare una disposizione affetta in due distinte parti (entrambe rilevanti nell'ambito del giudizio) da diversi profili di illegittimità costituzionale, procedesse al promovimento soltanto di una delle due questioni emerse nel giudizio, per poi procedere (in caso di mancato accoglimento della prima) in un secondo momento a sollevare l'altra.

*A)* Sulla prima questione di legittimità costituzionale.

13. Ciò premesso, non è manifestamente infondata, in primo luogo, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera *f)* e 7, comma 2, lettera *d)* decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono che «a coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione», ovvero nella parte in cui assimilano i precedenti incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» alla partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *c)*, legge n. 190/2012, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 della Costituzione.



13.1. A tal proposito, va innanzitutto osservato che l'art. 1, commi 49 e 50, legge n. 190/2012 — ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, nonché della prevenzione dei conflitti di interessi — ha delegato il Governo ad adottare «uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportano funzioni di amministrazione e gestione, nonché a modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate» (cfr. art. 1, comma 49, legge n. 190/2012), indicando all'esecutivo, tra l'altro, di «disciplinare i criteri di conferimento nonché i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali ai soggetti estranei alle amministrazioni che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive» (cfr. art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012).

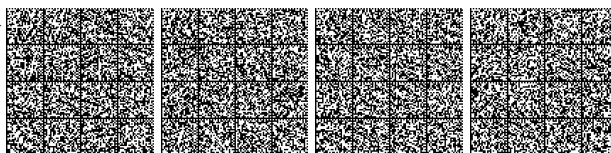
13.2. La *ratio* sottesa a tale ultima specifica previsione della delega legislativa (e alla conseguente disciplina adottata dal Governo, contenuta nel Capo IV del decreto legislativo n. 39/2013) era (ed è) duplice: per un verso, tutelare l'imparzialità (reale e percepita) dell'azione amministrativa (articoli 54, 97 e 98 della Costituzione), con l'introduzione di limiti all'accesso ad alcuni incarichi pubblici di tipo gestionale e/o amministrativo connotati da imparzialità a soggetti che si trovano in situazioni tali da ingenerare ragionevoli dubbi sulla loro personale imparzialità (ovvero impedire l'esercizio della funzione amministrativa a soggetti che appaiono «politicamente schierati»); per altro verso, promuovere e garantire il principio meritocratico nella selezione dei vertici amministrativi (e quindi il buon andamento della p.a.), ostacolando la possibilità che le nomine a detti incarichi siano determinate dalle esigenze dei partiti di (ri) collocazione del proprio «personale politico» (e non invece dalla volontà di nominare soggetti in possesso delle competenze necessarie per lo svolgimento di tali incarichi).

13.3. La delega legislativa è stata esercitata con l'approvazione del decreto legislativo n. 39/2013 che — in attuazione della specifica previsione di cui all'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012 — al Capo IV ha disciplinato più fattispecie di «Inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico», e segnatamente le «Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello nazionale» (art. 6); le «Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale» (art. 7); nonché le «Inconferibilità di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali» (art. 8).

In particolare, nell'individuazione delle ipotesi di inconferibilità a componenti di organo politico di livello locale (art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013), il predetto decreto legislativo ha — per un verso (e in coerenza con quanto previsto dall'art. 1, comma 50, lettera d), legge n. 190/2012) — individuato gli «incarichi di destinazione» per cui opera l'inconferibilità (ovvero incarichi il cui svolgimento è caratterizzato da imparzialità e possesso di specifiche competenze) e segnatamente: «a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione; b) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni; c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale; d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione».

Per altro verso, ha individuato tre distinte categorie di cd. «incarichi di provenienza» in relazione ai quali opera l'inconferibilità, prevedendo che la stessa si applichi a tre distinte categorie di soggetti, ovvero «coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico», nonché «coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico» (soggetti evidentemente riconducibili alla categoria di coloro che hanno fatto parte di organi di indirizzo politico o ricoperto cariche pubbliche elettive), oltreché infine «coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» (soggetti, questi ultimi, che come si dirà *infra* appaiono estranei al perimetro della delega, oltreché più in generale alla *ratio* della normativa).

Analogamente, l'art. 1, comma 2, lettera f), decreto legislativo n. 39/2013 ha espressamente previsto che per «componenti di organi di indirizzo politico», ai sensi della disciplina sull'inconferibilità, devono intendersi anche «gli appartenenti a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali».



13.4. A seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 39/2013, è stata subito evidente anche all'Autorità nazionale anticorruzione la sussistenza di un *fumus* di irragionevolezza delle disposizioni appena indicate (tenuto conto della *ratio* e dei limiti della delega), sicché — come ricordato *supra sub* 7.4. — con atto di segnalazione n. 4 del 10 gennaio 2015, la stessa Autorità ha sottolineato la necessità «di eliminare, tra le cause di inconferibilità per provenienza da cariche politiche, la provenienza da cariche in enti di diritto privato in controllo pubblico», osservando che «la delega (art. 1, comma 50) parla di coloro che “abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive”» e notando che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico, anche se la nomina è stata fatta da organi politici, non può essere considerato come una condizione che, di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico amministrativo [e ciò in quanto] i nominati non sono necessariamente parte della “politica” e quindi non sono sospettabili di apportare una visione parziale nell'esercizio dell'incarico (come presume la legge nel vietare l'accesso agli incarichi amministrativi per chi provenga da incarichi strettamente politici)».

13.5. Un analogo suggerimento è stato avanzato dalla «Commissione di studio per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza» istituita dall'ANAC che, con relazione pubblicata nel mese di luglio 2015, ha osservato che la legge delega aveva «previsto l'interessamento dei titolari di indirizzo politico (tanto elettivi ... quanto di nomina) e di coloro che sono stati investiti attraverso procedure elettorali (anche se, per ipotesi, non partecipassero a funzioni di indirizzo politico» e ha rilevato che «nel caso dei presidenti e degli amministratori, tanto degli enti pubblici (si tratta degli enti pubblici diversi dalle amministrazioni territoriali; cioè degli enti da esse istituiti o vigilati), quanto degli enti privati in controllo pubblico, non si riscontra nessuno di tali presupposti: le cariche non comportano, infatti, la titolarità di funzioni di indirizzo politico (in senso stretto come ipotizza la delega del comma 50), ma piuttosto di funzioni di indirizzo politico-amministrativo (per gli enti pubblici) e di indirizzo politico “aziendale” (per gli enti di diritto privato in controllo pubblico), ma sempre in attuazione dell'indirizzo politico ricevuto; esse comunque non sono attribuite attraverso elezioni».

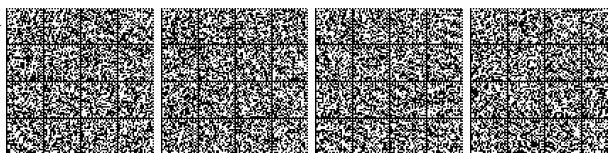
13.6. Alla luce di quanto sopra rilevato, gli articoli 1, comma 2, lettera *f*), e 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013, nella parte in cui prevedono l'inconferibilità degli «incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» per coloro che nell'anno antecedente sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» e includono quindi tali ultimi soggetti nel novero degli organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012, appaiono porsi in violazione delle disposizioni costituzionali richiamate *supra sub* 13 per le ragioni di seguito specificate.

13.6.1. In primo luogo, le disposizioni appaiono confliggere con gli articoli 3 e 76 della Costituzione, atteso che — così come rilevato nella citata relazione della commissione di studio dell'ANAC — l'ipotesi di inconferibilità delineata dalle stesse non è coerente con la delega di cui all'art. 1, commi 49 e 50, lettera *c*), legge n. 190/2012 che vincolava il legislatore delegato a limitare tale tipologia di inconferibilità soltanto a coloro che «abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive». Categoria, quest'ultima, a cui non pare possa ritenersi che appartengano coloro che sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico», atteso che tali soggetti — come già rilevato dalla commissione di studio istituita dall'ANAC — esercitano ruoli di gestione o, al più, di «indirizzo politico aziendale».

A tal proposito, il Collegio è consapevole del fatto che la giurisprudenza amministrativa ha, in altre occasioni, ritenuto di non promuovere una siffatta questione di legittimità costituzionale, evidenziando: *a*) che il legislatore delegato ha indicato tra gli incarichi da regolare «gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» (v. art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012); e *b*) che «per identificare l'ambito di applicazione della disciplina su inconferibilità e incompatibilità degli incarichi è a quest'ultima disposizione che si deve guardare, poiché è espressamente riferita agli incarichi da disciplinare» (*cf.* Consiglio di Stato, V, 11 gennaio 2018, n. 126 e 27 marzo 2020, n. 2149, nonché in termini diversi Tar Bologna, I, 19 luglio 2018, n. 578).

E, tuttavia, il Collegio ritiene di non poter condividere una tale interpretazione dei criteri e principi direttivi contenuti nella legge delega che sovrappone in una lettura unitaria i criteri relativi agli incarichi di destinazione (di cui la legge delega mira a proteggere l'esercizio imparziale) contenuti nell'art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012 e quelli relativi alla definizione delle cause di inconferibilità (che riguardano quindi gli enti provenienza) indicati nell'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012.

E ciò anche per gli esiti contraddittori a cui conduce una tale lettura: è evidente infatti — come si dirà ancora *infra sub* 13.6.2 — che se gli incarichi di «amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» sono incarichi connotati dal requisito di imparzialità (da regolare e «proteggere» appunto ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012) gli stessi incarichi non possono costituire allo stesso tempo incarichi di indirizzo politico (ovvero incarichi naturalmente connotati da una condizione di parzialità).





13.6.2. Inoltre, la fattispecie di inconferibilità sopra indicata appare porsi in violazione degli articoli 3, 4, e 51 della Costituzione, in quanto comporta in capo agli interessati (e in primo luogo al ricorrente) un'evidente limitazione del proprio diritto al lavoro (art. 4 della Costituzione) nonché della propria possibilità di accedere agli uffici pubblici (art. 51 della Costituzione), senza che una siffatta limitazione appaia proporzionata, ragionevole e adeguata in relazione alle specifiche finalità perseguite dalla normativa di cui agli articoli 1, commi 49 e 50, lettera c), legge n. 190/2012, e 6-8, decreto legislativo n. 39/2013.

Si è già detto, infatti, che la prima finalità di tali disposizioni è quella di tutelare l'imparzialità dell'amministrazione, attraverso l'imposizione di un adeguato periodo di raffreddamento a coloro che si trovano in situazioni tali da ingenerare dubbi sulla loro personale imparzialità (come sono, per definizione, coloro che abbiano rivestito incarichi politici). E, tuttavia, come già notato, la posizione di coloro che sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» non è affatto assimilabile a quella di coloro che nell'anno precedente sono stati componenti di un organo di indirizzo politico (ad es. un sindaco, una consigliera comunale, un assessore, etc.), né tantomeno annoverabile tra quelle di per sé idonee a generare dubbi sull'imparzialità della persona, considerato che — come si è già detto — è proprio la normativa in materia di inconferibilità a ricomprendere gli incarichi di «amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» tra quelli che devono essere esercitati nel rispetto del principio di imparzialità (con ciò che ne consegue in termini di non politicità dei soggetti che rivestono tali incarichi).

Ne consegue che la severa (ancorché temporanea) limitazione imposta attraverso l'inconferibilità in oggetto appare inadeguata al conseguimento della (se non addirittura estranea alla) principale finalità perseguita dalla normativa.

Ancora più evidente appare l'inadeguatezza della disposizione rispetto all'ulteriore finalità meritocratica sottesa alla normativa: è chiaro, infatti, che la disposizione ostacola la circolazione (e le prospettive di carriera) all'interno del settore pubblico di amministratori competenti ed estranei a logiche di mera appartenenza politica (si pensi al giovane *manager* che all'esito di un primo incarico svolto brillantemente presso un piccolo ente si vede preclusa la possibilità di immediato accesso a ulteriori incarichi di responsabilità presso altre amministrazioni in un momento cruciale della propria vita professionale), con ciò che ne consegue sia in termini di disincentivo per i più competenti dall'impegno nel settore pubblico (con conseguente nocumento per il buon andamento della p.a.) sia in termini di inevitabili migrazioni dal settore pubblico a quello privato, peraltro in direzione biunivoca (non meno problematiche sotto il profilo dei potenziali rischi per l'imparzialità dell'azione amministrativa).

13.6.3. Sotto altro profilo — e specularmente — la disposizione richiamata si pone in tensione con i principi di buon andamento e ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione poiché preclude il conferimento degli incarichi «di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» a soggetti che nell'anno precedente hanno dimostrato la propria competenza in altra società pubblica, ovvero impedisce all'ente conferente di attribuire l'incarico a chi ha già dimostrato «sul campo» la professionalità e adeguatezza rispetto all'incarico da ricoprire (si pensi all'impossibilità per un'amministrazione comunale di indicare in una società partecipata che versa in una condizione di «crisi» un amministratore che nell'anno precedente ha manifestato grandi capacità nel risanamento di altra società pubblica che versava nelle medesime condizioni).

E ciò ancora una volta senza che tale preclusione risulti proporzionata e adeguata rispetto alle specifiche finalità sottese alla disciplina di cui all'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012 e al Capo IV del decreto legislativo n. 39/2013 (risultando, anzi, la stessa — come si è già notato — in tensione con la finalità meritocratica della disciplina).

L'irragionevolezza della regola individuata *sub* 13, peraltro, è tanto più evidente se si considera che — al fine di temperare l'impatto della normativa sulla permanenza nella p.a. di *manager* dotati di adeguate professionalità — l'ANAC (con la delibera 27 giugno 2013, n. 48) e la giurisprudenza amministrativa (*cf.* Consiglio di Stato, V, 27 giugno 2018, n. 3946) hanno specificato che il divieto sancito nella stessa opera «soltanto per quanto riguarda l'incarico di amministratore presso un diverso ente e non impedisca invece la conferma dell'incarico già ricoperto» e ciò al fine di garantire la possibilità che «un amministratore meritevole possa essere confermato». È evidente, però, che tale soluzione — pur temperando in maniera apprezzabile e costituzionalmente orientata la regola di cui all'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 — conduce a esiti irragionevoli in quanto consente la conferma dell'amministratore meritevole presso la medesima società e non la sua nomina in altra società pubblica (che magari ha maggiore necessità di una tale professionalità, con tutto ciò che ne consegue in termini di pregiudizio per il buon andamento della p.a.).

13.6.4. Infine, la disposizione sopra indicata appare porsi in tensione altresì con gli articoli 3, 5, 97, 114 e 118 della Costituzione poiché, a tutt'evidenza, disincentiva i migliori *manager* dall'accettare incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative» di piccole dimensioni (incarichi che, in ragione di tale disposizione, risultano preclusivi di più prestigiosi e delicati affidamenti nell'anno successivo) al fine di non veder ostacolato il proprio successivo accesso a più importanti incarichi, con ciò che ne consegue in termini di penalizzazione dei piccoli comuni e di compressione della loro possibilità di rendere servizi pubblici adeguati (e, quindi, in ultimo, della loro autonomia).





13.6.5. Infine, fermo restando quanto osservato sopra, il Collegio ritiene che, anche a voler ricondurre la causa di inconferibilità prevista dall'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 per chi proviene dall'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative» alla generalissima finalità di prevenzione dei conflitti di interesse sottesa alla complessiva disciplina di cui alla legge n. 190/2012 e al decreto legislativo n. 39/2013 (e non invece, come pure pare necessario, alle specifiche finalità sottese a tutte le ipotesi illustrate nel Capo IV del decreto, così come individuate *supra sub* 13.2), la regola prevista da tale disposizione non possa in ogni caso considerarsi adeguata, ragionevole e proporzionata rispetto a una tale generica finalità (declinata nell'ottica di evitare la possibile funzionalizzazione del precedente incarico amministrativo al raggiungimento di nuovi e più importanti incarichi manageriali, attraverso la cura di interessi impropri), tenuto conto sia della natura fondamentale dei diritti personali compresi dall'inconferibilità sopra indicata (*cf. supra sub* 13.6.2), sia del complessivo impatto che la misura ha sulla funzionalità dell'amministrazione (*cf. supra sub* 13.6.3 e 13.6.4). Circostanze, queste ultime, che devono essere adeguatamente considerate nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze che vengono in rilievo in relazione all'istituto in oggetto.

14. Ciò chiarito sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità sopra specificata, il Collegio ritiene che non vi possa esser dubbio in ordine al fatto che la stessa sia rilevante (se non addirittura dirimente) per la definizione del giudizio innanzi a questo Tribunale: e ciò sia perché il provvedimento gravato ha come presupposto la disposizione gravata; sia perché le specifiche censure relative all'applicazione dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 nei confronti di soggetti che sono estranei al mondo della politica (e la connessa questione di costituzionalità) sono state poste da parte ricorrente nel primo — e principale — motivo di ricorso; sia perché, infine, non appaiono fondate le ulteriori censure svolte nel ricorso che consentirebbero la decisione dello stesso senza il previo promovimento della questione di legittimità costituzionale.

15. Infine, il Collegio ritiene che non sia possibile addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione (così come pure richiesto da parte ricorrente con il primo motivo di gravame, nel quale è stata lamentata l'errata applicazione della disposizione da parte di ANAC), tenuto conto del chiaro tenore letterale degli articoli 1, comma 2, lettera *f*) e 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 — che espressamente includono tra gli incarichi di provenienza (relativi a organi di indirizzo politico indicati dall'art. 1, comma 50, lettera *c*), decreto legislativo n. 190/2012) per i quali opera l'inconferibilità quelli di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative».

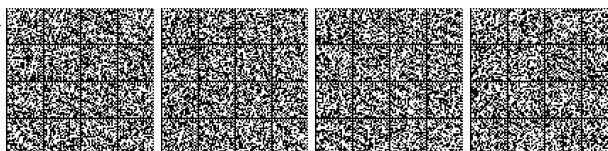
Ciò è sufficiente a giustificare la rimessione della questione alla Corte costituzionale, atteso che da tempo la giurisprudenza di quest'ultima è consolidata nell'escludere che il mancato ricorso da parte del giudice *a quo* a un'interpretazione costituzionalmente orientata possa essere causa d'inammissibilità di una questione di legittimità «quando vi sia un'adeguata motivazione circa l'impedimento a tale interpretazione, in ragione del tenore letterale della disposizione» (*cf. Corte costituzionale*, 10 gennaio 2018, n. 15 e 24 febbraio 2017, n. 42).

16. Per tutte le ragioni appena illustrate, sussistono i presupposti previsti dall'art. 23, legge n. 87/1953 per la proposizione della questione di legittimità costituzionale di cui alla lettera *A*) nei termini indicati *supra sub* 13.

*B*) Sulla seconda questione di legittimità costituzionale.

17. Ferma l'assorbente questione di legittimità costituzionale sopra evidenziata, il Collegio rileva che è altresì non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconferibilità per «coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 della Costituzione.

17.1. A tal proposito, è opportuno notare che il testo integrale dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 prevede che «a coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti: *a*) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione; *b*) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera *a*); *c*) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale; *d*) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione».



La disposizione, quindi, considera rilevante la popolazione dell'ente locale di riferimento in relazione a due distinte ipotesi:

in relazione agli incarichi di provenienza, con esclusivo riferimento a coloro che nell'anno precedente «abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune o di una forma associativa tra comuni ... nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico» (per i quali la disposizione richiede, appunto, che l'ente locale dove si è esercitato l'incarico politico abbia almeno 15.000 abitanti);

in relazione agli incarichi di destinazione previsti alle lettere *a)*, *b)* e *d)*, disponendo che l'inconferibilità opera solo se gli stessi sono relativi a enti locali (o società e enti di diritto privato controllati da enti locali) «con popolazione superiore a 15.000 abitanti».

La stessa disposizione, al contrario, non prevede alcun limite minimo di popolazione con riferimento al motivo di inconferibilità costituito dall'aver precedentemente ricoperto l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» (ovvero non richiede che l'ente locale che controlla la società di provenienza abbia una popolazione superiore a una determinata soglia).

17.2. Alla luce di quanto sopra, è evidente l'irragionevolezza della disposizione che individua come causa di inconferibilità l'aver ricoperto nell'anno precedente l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione», senza prevedere che la stessa opera solamente se il controllo è esercitato da parte di enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

17.2.1. In primo luogo, la previsione di cui sopra appare irragionevole in quanto — così come formulata — prevede l'inconferibilità per coloro che nell'anno precedente hanno rivestito l'incarico di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di enti locali con meno di 15.000 abitanti, mentre al contrario non la prevede per chi è stato componente degli organi politici di tali enti (sindaci, assessori, consiglieri).

In tal modo la disposizione realizza una disparità di trattamento intollerabile, specie se si considera la specifica finalità delle disposizioni di cui al Capo IV, decreto legislativo n. 39/2013 (che appunto — come si è detto *supra sub* 13.2 — sono volte a regolare l'accesso negli incarichi amministrativi di soggetti che sono stati titolari di incarichi politici).

È evidente, allora, che se il legislatore delegato ha ritenuto che le piccole dimensioni del comune di provenienza di un sindaco o di un consigliere comunale siano tali da attenuare il rischio che la sua successiva nomina a un incarico amministrativo sia avvenuta per ragioni «politiche» (o comunque per attenuare i rischi di parzialità reale o percepita), analoghe considerazioni dovevano e devono essere valide per chi ha rivestito l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» da parte di enti locali con una popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Tale irragionevole disparità di trattamento (art. 3 della Costituzione), a tutt'evidenza si traduce in un'illegittima compressione di diritti fondamentali degli interessati (e in primo luogo del ricorrente), quale il diritto al lavoro (art. 4 della Costituzione) e quello di accedere alle cariche pubbliche (art. 51 della Costituzione) nonché — per le ragioni spiegate *supra sub* 13.6.3 e 13.6.4 — in un pregiudizio per il buon andamento della p.a. e in particolar modo degli enti locali di piccole dimensioni (*cf.* articoli 5, 97, 114 e 118 della Costituzione).

È evidente, infatti, che la mancata indicazione della soglia dei 15.000 abitanti con riferimento all'ente locale che ha attribuito l'incarico di provenienza, per un verso ostacola il flusso *bottom-up* (da società controllate da enti di piccole dimensioni a società pubbliche di maggiore rilievo) dei *manager* più meritevoli e, per altro verso, disincentiva i migliori professionisti dall'accettazione degli incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» da parte di enti di piccole dimensioni.

17.2.2. La disposizione, inoltre, appare parimenti irragionevole (e quindi illegittima) sotto un diverso profilo, ovvero perché — così come evidenziato dalla stessa ANAC nel provvedimento impugnato (*cf.* *supra sub* 7.3) — vieta il passaggio diretto da una società controllata da enti di piccole dimensioni a società controllate da enti di più grandi, consentendo, invece, il passaggio inverso, ossia da una società in controllo da enti di maggiori dimensioni a una società controllata da piccoli comuni (e ciò perché — come si è notato *supra sub* 16 — l'art. 7, comma 2, lettera *d)*, decreto legislativo n. 39/2013 dispone che l'inconferibilità opera solo se la società di destinazione è controllata da enti locali «con popolazione superiore a 15.000 abitanti»).

Tale asimmetria è del tutto irragionevole, se si considera — appunto — che la stessa impedisce, come si è già notato, a *manager* meritevoli che hanno ultimato il proprio incarico presso una società controllata da un ente di piccole dimensioni di essere «promossi» alla guida di società controllate da enti di maggiori dimensioni (e per ciò stesso ten-



denzialmente comportanti maggiori responsabilità), mentre consente che un amministratore (che magari non ha dimostrato particolari capacità alla guida di un ente di maggior rilievo) sia poi nominato in una società «minore» (passaggio che, peraltro, appare maggiormente esposto a influenze estranee alla logica meritocratica).

Da quanto sopra, peraltro, è evidente che — anche sotto tale profilo — l'irragionevolezza della disposizione si traduce non solo in un'illegittima e sproporzionata compressione dei diritti fondamentali degli interessati (articoli 4 e 51 della Costituzione), ma anche e soprattutto in un pregiudizio per il buon andamento della stessa p.a. (*cf.* art. 97 della Costituzione).

18. Ciò chiarito in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, questo Collegio è ben consapevole che, ove questa Corte ritenesse fondata la prima questione di legittimità indicata *supra sub* 13 (e identificata nella presente ordinanza con la lettera *A*), la questione indicata *supra sub* 17 (segnata *sub* B) non avrebbe più alcun rilievo nell'ambito del giudizio *a quo*.

Tale circostanza, tuttavia, a opinione del Collegio non importa l'insussistenza della rilevanza con riferimento a tale seconda questione ma costituirebbe al più (in caso di accoglimento della questione indicata *supra sub* A) un motivo di «irrelevanza sopravvenuta» (o, se si vuole, di «improcedibilità») della seconda questione (che risulterebbe — in sostanza — assorbita nella prima).

Una tale conclusione, per un verso, appare coerente con quanto evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al fatto che «il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato e non anche il periodo successivo alla rimessione della questione alla Corte costituzionale» (*cf.* Corte costituzionale, ordinanza 20 aprile 2000, n. 110); per altro verso — come si è già notato *supra sub* 12 — risponde a esigenze di concentrazione e ragionevole durata del processo (art. 111 della Costituzione) e di buon andamento del servizio giustizia (art. 97 della Costituzione).

Alla luce di quanto sopra, considerato che, come si è già detto, il provvedimento impugnato è stato adottato sulla base dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, e osservato, inoltre, che la questione della consistenza della popolazione degli enti locali che controllavano le società di provenienza è stata espressamente dedotta dal ricorrente nel secondo motivo di ricorso, il Collegio ritiene che anche la seconda questione sia rilevante.

19. Infine, il Collegio ritiene di condividere quanto osservato dall'ANAC in ordine all'impossibilità di addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, atteso il tenore letterale dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, che non richiede una soglia minima di abitanti del comune che esercita il controllo nella società di provenienza del soggetto interessato come, invece, richiesto in altre parti del testo normativo (circostanza — quest'ultima — che induce a ritenere applicabile al caso di specie il principio interpretativo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

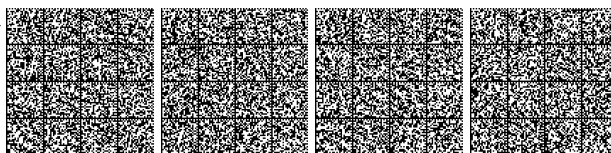
In ragione di quanto sopra, il Collegio ritiene di dover sollevare anche tale questione, tenuto conto che, per giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, ove il giudice *a quo* ritenga che l'interpretazione letterale della disposizione osti alla possibilità di un'interpretazione conforme «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (*cf.* ancora Corte costituzionale, 24 febbraio 2017, n. 42).

20. Per tutte le ragioni appena illustrate, anche con riferimento alla questione di legittimità costituzionale individuata *supra sub* 17 e rubricata alla lettera *B*) sussistono i presupposti previsti dall'art. 23, legge n. 87/1953.

#### IV. Conclusioni (paragrafi 21-23).

21. Per tutti i motivi sopra richiamati — ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale illustrate in parte motiva e constatata l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni che vengono in rilievo — questo Tribunale deve sollevare la questione di legittimità costituzionale:

*A)* degli articoli 1, comma 2, lettera *f*) e 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013, nella parte in cui prevedono l'inconferibilità degli «incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» a coloro che nell'anno antecedente sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» e assimilano, quindi, tali ultimi soggetti a coloro che sono stati componenti di organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub* 13-16);



B) dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconfiribilità per «coloro che [nell'anno precedente] siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente locale controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 (ovvero, in altri termini, nella parte in cui non prevede per tale incarico di provenienza la stessa soglia di rilevanza in termini di popolazione prevista dalla stessa disposizione sia per gli incarichi di provenienza cd. «politici», sia in relazione agli enti di destinazione), per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 della Costituzione (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub 17-20*).

22. Il processo deve, pertanto, essere sospeso ai sensi e per gli effetti degli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 del codice di procedura civile con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

23. Ogni ulteriore statuizione è riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima quater) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale:*

A) degli articoli 1, comma 2, lettera f) e 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono che «a coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione», ovvero nella parte in cui assimilano gli incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 della Costituzione (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub 13-16*);

B) dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconfiribilità prevista per «coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 della Costituzione (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub 17-20*).

*Sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a. e dell'art. 295 del codice civile;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della segreteria;*

*Rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, a tutte le parti in causa, e che sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 29 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente;

Mariangela Caminiti, consigliere;

Agatino Giuseppe Lanzafame, referendario, estensore.

*Il Presidente: ANASTASI*

*L'estensore: LANZAFAME*





n. 59

*Ordinanza del 27 gennaio 2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Moltini Pietro contro ANAC - Autorità nazionale anticorruzione ed altri.*

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Assimilazione, ai fini della disciplina dell'inconferibilità, degli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), della legge n. 190 del 2012.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d).

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità di incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che nell'anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Limitazione dell'ipotesi di inconferibilità ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 abitanti - Omessa previsione.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 7, comma 2.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4804 del 2021, proposto da Pietro Moltini, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Massa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Anac - Autorità nazionale anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti A.M.I.U. Genova S.p.a., GE.AM. - Gestioni Ambientali S.p.a., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a., non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento, previa sospensione, della delibera ANAC, 3 marzo 2021, n. 207, avente ad oggetto "Inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, dell'incarico di amministratore delegato della Società A.M.I.U. Genova S.p.a., di amministratore unico della GE.AM. S.p.a. e di Amministratore unico della A.M.I.U. Bonifiche S.p.a.", nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente;

E per l'accertamento della nullità, insussistenza, inopponibilità e/o inefficacia della declaratoria di nullità degli atti di conferimento degli incarichi e dei relativi contratti con le conseguenti prescrizioni;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Anac - Autorità nazionale anticorruzione;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 novembre 2022 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



I. Sullo svolgimento dei fatti, sul provvedimento adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione e sulle perplessità espresse della stessa ANAC in relazione alla ragionevolezza dell'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 nelle parti d'interesse nella presente vicenda (paragrafi 1-7).

1. L'Azienda Multiservizi e d'Igiene Urbana Genova S.p.a. (d'ora in poi anche A.M.I.U. Genova S.p.a.) è una società partecipata al 89,98% dal Comune di Genova e al 3,96% dalla Città Metropolitana di Genova (e con il 6,06% di azioni proprie) che opera nel settore ambientale ed eroga tutti i servizi legati alla gestione del ciclo dei rifiuti e alla tutela dell'ambiente, provvedendovi direttamente e tramite le società del gruppo da essa controllato.

2. Il dott. Pietro Moltini è un *manager* con esperienza decennale nella gestione di enti pubblici e società pubbliche e private operanti nel settore ambientale, il quale — per quanto di rilievo nella presente vicenda — è stato:

a) amministratore delegato di AR.A.L. S.p.a. (poi AR.AL. *in house* s.r.l.) società partecipata al 60% dal Comune di Arenzano e per il 40% da una società privata, dal 4 agosto 2016 al 26 marzo 2018 (su designazione del socio privato);

b) amministratore unico di GE.AM. S.p.a. a far data dal 27 marzo 2018 (società del Gruppo A.M.I.U.);

c) amministratore unico di A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. dal 5 novembre 2018 altra società del Gruppo A.M.I.U.);

d) amministratore delegato di S.A.TER. S.p.a. società partecipata dal 51% dal Comune di Cogoleto e per il 49% da A.M.I.U. a far data dal 21 giugno 2019.

3. In data 21 novembre 2019, il dott. Pietro Moltini è stato chiamato nel Consiglio di amministrazione di A.M.I.U. Genova S.p.a., nel quale — a far data dal 6 luglio 2020 — ha assunto le funzioni di vicepresidente.

4. Con nota 10 febbraio 2020, prot. n. 1631, A.M.I.U. Genova S.p.a. ha chiesto all'ANAC di rendere parere in ordine all'intendimento del Comune di Genova «nella sua qualità di soggetto pubblico che detiene la totalità della partecipazione di controllo di AMIU e di AMIU Bonifiche e una partecipazione maggioritaria in GEAM» di procedere alla nomina del dott. Moltini — come si è notato già amministratore unico di A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e di GE.AM. — quale amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. «e cioè la società capogruppo controllante» per «evidenti ragioni di efficacia dell'azione amministrativa e di concentrazione del potere di attuazione delle scelte provenienti dal Comune e di complessiva razionalizzazione e di contenimento dei costi gestionali».

Nella stessa nota, la società ha evidenziato che tale parere si rendeva necessario poiché tale soluzione poteva «essere ostacolata da un'interpretazione restrittiva delle norme contenute dall'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, che potrebbe prefigurare una situazione di [inconferibilità]» che, tuttavia, si sarebbe a sua volta posta in contrasto con «i principi discendenti dal sopravveniente decreto legislativo n. 175/2016 sulle società pubbliche, laddove (*cf.* art. 11, comma 11) le nomine riguardano società infragruppo».

5. Con successivo atto del 6 novembre 2020, l'Autorità nazionale anticorruzione ha comunicato ad A.M.I.U. Genova S.p.a. l'avvio «di un procedimento di vigilanza relativo ad una possibile inconferibilità degli incarichi detenuti dal dott. Moltini presso GE.AM. S.p.a. A.M.I.U. Bonifiche S.p.a., S.A.TER. S.p.a. e A.M.I.U. Genova S.p.a.» ritenendo che potesse sussistere in capo al dott. Moltini:

a) un'ipotesi di inconferibilità *ex* art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 dell'incarico di amministratore delegato e di vicepresidente della società A.M.I.U. Genova S.p.a. (in relazione all'incarico di amministratore delegato di AR.AL. *in house* s.r.l. rivestito fino al 31 dicembre 2018, nonché agli incarichi di amministratore unico rivestiti presso GE.AM. S.p.a., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e S.A.TER. S.p.a.);

b) un'ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 rispetto all'assunzione dell'incarico di amministratore unico presso GE.AM. S.p.a., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e S.A.TER. S.p.a. (in relazione all'incarico di amministratore delegato della AR.AL. *in house* s.r.l.).

6. In data 25 novembre 2020, A.M.I.U. Genova S.p.a. ha inviato all'ANAC le proprie osservazioni e ha affermato l'insussistenza dell'inconferibilità, sottolineando che:

gli incarichi nelle società controllate da A.M.I.U. Genova S.p.a. non potevano avere conseguenze ostative alla nomina del dott. Moltini quale amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. per effetto dell'art. 11, comma 11, decreto legislativo n. 175/2016;

gli altri incarichi (presso S.A.TER. S.p.a. e AR.AL. s.r.l.) non potevano avere rilievo ai fini dell'applicazione delle norme sull'inconferibilità, in relazione alla dimensione istituzionale dei Comuni controllanti delle due società, entrambi con popolazione inferiore a 15.000 abitanti;

la disposizione di cui all'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 doveva essere in ogni caso interpretata e applicata in modo ragionevole e proporzionato, tenuto conto delle specifiche finalità della disciplina in materia di inconferibilità.



7. All'esito dell'istruttoria, l'ANAC ha adottato la delibera 3 marzo 2021, n. 207, con cui ha accertato la non conferibilità, *ex art. 7, comma 2, lettera d)*, decreto legislativo n. 39/2013, al dott. Moltini dell'incarico di amministratore delegato della A.M.I.U. Genova S.p.a. nonché l'inconferibilità, sempre *ex art. 7, comma 2., lettera d)*, decreto legislativo n. 39/2013, degli incarichi conferiti al dott. Moltini di amministratore unico delle società GE.AM. S.p.a. e A.M.I.U. Bonifiche S.p.a.

7.1. Segnatamente, l'Autorità ha accolto le deduzioni difensive dei soggetti interessati in ordine al fatto che nelle ipotesi previste dall'art. 11, comma 11, decreto legislativo n. 175/2016 non si applicano le ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 1, lettera *d)*, e comma 2, lettera *d)*, decreto legislativo n. 39/2013 e ha evidenziato, tuttavia, che tale ultima circostanza avrebbe fatto venir meno solamente «le ipotesi di inconferibilità a favore del dott. Moltini dell'incarico di vicepresidente e dell'eventuale conferimento dell'incarico di amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. in ragione della precedente attribuzione al medesimo degli incarichi di amministratore delle società A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e GE.AM. S.p.a.», notando conseguentemente che:

a) erano comunque inconferibili al dott. Moltini — *ex art. 7, comma 2, lettera d)*, decreto legislativo n. 39/2013 — gli incarichi di vicepresidente e di amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. in relazione al precedente e attuale incarico di amministratore delegato della S.A.TER. S.p.a. «in quanto ente controllato dal Comune di Cogoleto, rispetto a cui il Comune di Genova detiene solo una partecipazione minoritaria»;

b) erano altresì inconferibili, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera *d)*, decreto legislativo n. 39/2013, gli incarichi di amministratore unico della GE.AM. S.p.a. e della A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. in relazione all'incarico precedentemente ricoperto dal dott. Moltini presso AR.AL. *in house* s.r.l. «società che non risulta controllata dal Comune di Genova né direttamente né indirettamente».

7.2. A tal proposito, l'Autorità resistente:

ha evidenziato che l'art 7, comma 2, lettera *d)*, decreto legislativo n. 39/2013 prevede, tra l'altro, che «a coloro che [nell'anno precedente] siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione»;

ha rilevato di aver manifestato al Parlamento e al Governo (con atto n. 4 del 10 giugno 2015) le proprie perplessità su detta previsione osservando che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico non può essere considerato come una condizione che, di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico [e ciò anche perché] i nominati non sono necessariamente parte della "politica"»;

ha ritenuto tuttavia che, in ragione del tenore letterale della citata disposizione, questa non poteva che essere applicata anche nel caso di specie (cioè con riferimento a un soggetto che non ha mai ricoperto incarichi "politici").

7.3. La stessa Autorità ha inoltre evidenziato l'irrelevanza del fatto che i Comuni di Cogoleto e di Arenzano (controllanti rispettivamente di S.A.TER. S.p.a. e di AR.AL. *in house* s.r.l.) avessero una popolazione inferiore a 15.000 abitanti, in quanto l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 non richiede una soglia minima di abitanti del Comune che esercita il controllo nella società di provenienza «come invece richiesto da altre parti del testo normativo», notando tuttavia i possibili profili di irragionevolezza di tale disposizione «che vieta il passaggio diretto da una società controllata da enti di piccole dimensioni a società controllate da enti di più, consentendo, invece, il passaggio inverso, ossia da una società in controllo da enti di maggiori dimensioni ad una società detenuta da piccoli comuni».

7.4. Per le superiori ragioni — tenuto conto della natura degli enti e degli incarichi — l'Autorità ha accertato la sussistenza delle predette inconferibilità e la conseguente nullità *ex art. 17, decreto legislativo n. 39/2013* degli atti di conferimento e dei relativi contratti e ha rimesso agli RPCT degli enti conferenti la valutazione in ordine all'elemento soggettivo della colpa in capo all'organo conferente previsto dall'art. 18, decreto legislativo 39/2013, invitandoli tuttavia a tenere conto, nelle proprie valutazioni, «delle peculiarità del caso di specie e dei possibili profili di irragionevolezza dalla disciplina».

## II. Sul ricorso introduttivo e sulla vicenda processuale (paragrafi 8-11)

8. Con ricorso notificato il 26 aprile 2021 e iscritto innanzi a questo Tribunale al r.g. n. 4804/2021, il dott. Moltini ha impugnato la delibera ANAC, 3 marzo 2021, n. 207, e ne ha chiesto l'annullamento, eventualmente previa remissione alla Corte costituzionale di alcune questioni di legittimità dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, sulla base di quattro distinti motivi in diritto.

8.1. Con il primo motivo di ricorso ha lamentato l'illegittimità dell'atto impugnato per «violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 interpretato in conformità agli articoli 3, 4, 51 e 97 Cost. e dei generali principi di ragionevolezza, proporzionalità e del "minimo mezzo" [nonché per] violazione degli articoli 12.2 e 14 delle disposizioni sulla legge in generale», osservando che l'ANAC aveva il dovere di interpretare l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nel senso di escludere la sua applicazione nell'ipotesi in cui — come nel caso



di specie — il nominato non ha avuto incarichi politici (e ciò appunto anche alla luce del fatto che la stessa ANAC aveva notato che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico, anche se la nomina è stata fatta da organi politici, non può essere considerato come una condizione che di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico amministrativo [in quanto] i nominati non sono necessariamente parte della "politica" e quindi non sono sospettabili di apportare una visione parziale nell'esercizio dell'incarico»).

In subordine, ha chiesto a questo Tribunale amministrativo regionale di sollevare questione d'incostituzionalità degli articoli 1 e 7 decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono «l'inconferibilità degli incarichi di tecnici non appartenenti alla politica, senza la possibilità di una verifica in concreto dell'eventuale insorgenza di reali conflitti di interesse, pregiudizievole per la legalità e l'efficienza», evidenziando come la stessa «risulta irragionevole e sproporzionata in relazione allo scopo da perseguire e quindi, in sé, contrastante con gli articoli 3, 4, 51 e 97 Cost.».

8.2. Con il secondo motivo ha lamentato la «violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 per difetto del presupposto del controllo pubblico di ente diverso da A.M.I.U. Genova, sulle società AR.A.L. e SA.TER [nonché per] violazione dell'art. 2.3.2 delle linee guida approvate da ANAC con delibera 8 novembre 2017 [e per] violazione del principio di liceità delle norme infragruppo», sostenendo — in sintesi — che né AR.A.L. né SA.TER potevano essere considerate società in controllo pubblico ai fini dell'applicabilità della disciplina di cui al decreto legislativo n. 39/2013.

8.3. Con il terzo motivo ha postulato l'illegittimità del provvedimento impugnato per «violazione dell'art. 7, decreto legislativo n. 39/2013 e del principio di interpretazione conservativa e costituzionalmente orientata nonché dell'art. 12, comma 1, delle disposizioni sulla legge in generale [nonché per] contraddittorietà intrinseca», sostenendo che l'Autorità aveva il dovere di interpretare l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nel senso di escludere la sua applicazione nell'ipotesi in cui la società di provenienza dell'interessato sia controllata da un ente locale con una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (e ciò anche in quanto «non esiste alcuna giustificazione logica per affermare che il limite minimo di 15.000 abitanti valga soltanto per la società pubblica di destinazione e non anche per la società pubblica di provenienza»).

In subordine, ha chiesto a questo Tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non prevedono che l'inconferibilità non si applichi a coloro che siano stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti» per violazione degli articoli 3, 4, 51 e 97 Cost. nonché «dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, eguaglianza e del minimo mezzo».

8.4. Con il quarto e ultimo motivo ha contestato la «declaratoria di nullità degli incarichi e le prescrizioni impartite al RPCT» per «illegittimità derivata; violazione degli articoli 15 e ss. decreto legislativo n. 39/2013 [e] incompetenza», sostenendo — in sintesi — che l'ANAC non aveva il potere né di dichiarare la nullità degli atti di conferimento degli incarichi, né di rivolgere puntuali prescrizioni al «RPCT competente» e agli «enti interessati».

9. Con memoria del 10 maggio 2021, l'Autorità ha spiegato le proprie difese e ha insistito per il rigetto del ricorso, evidenziando — tra l'altro — che S.A.TER. S.p.a. e AR.AL. *in house* s.r.l. sono senza dubbio società in controllo pubblico ai sensi degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013.

10. Con successive memorie dell'11 e del 18 novembre 2022, le parti hanno insistito nelle proprie posizioni.

11. All'udienza pubblica del 29 novembre 2022 — all'esito di ampia discussione — il ricorso è stato trattenuto in decisione, in uno con gli altri ricorsi proposti da A.M.I.U. Genova S.p.a., da A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e da GE.AM. s.p.a. avverso la medesima delibera (iscritti innanzi a questo Tribunale amministrativo regionale al r.g. numeri 4323, 5671, e 5672 del 2022).

*III. Sulla non manifesta infondatezza e sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 nonché sull'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della predetta disposizione (paragrafi 12-20)*

12. Il Collegio ritiene che le questioni di legittimità costituzionale prospettate da parte ricorrente — così come specificate e integrate *infra sub A) e B)* — siano rilevanti e non manifestamente infondate, sicché, in assenza di una possibile interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione da applicare alla controversia, è doveroso rimettere le stesse alla Corte costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

D'altronde, la rimessione congiunta di più questioni di legittimità costituzionale — relative a parti diverse della stessa disposizione sulla base della quale l'atto gravato è stato adottato e che questo Tribunale è chiamato ad applicare (e quindi, come si dirà ancora *infra sub 14 e sub 18*, tutte rilevanti ai fini della definizione del giudizio *a quo* — risponde a esigenze di concentrazione e ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.) e di buon andamento del servizio giustizia (art. 97 Cost.).





Sarebbe infatti del tutto irragionevole che il giudice *a quo* chiamato ad applicare una disposizione affetta in due distinte parti (entrambe rilevanti nell'ambito del giudizio) da diversi profili di illegittimità costituzionale, procedesse al promovimento soltanto di una delle due questioni emerse nel giudizio, per poi procedere (in caso di mancato accoglimento della prima) in un secondo momento a sollevare l'altra.

A) Sulla prima questione di legittimità costituzionale

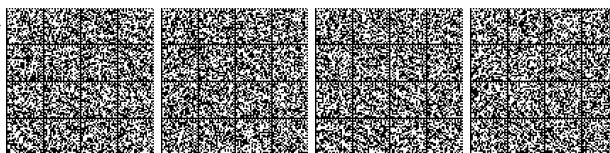
13. Ciò premesso, non è manifestamente infondata, in primo luogo, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera *f*) e 7, comma 2, lettera *d*) decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono che «a coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione», ovvero nella parte in cui assimilano i precedenti incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» alla partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 Cost.

13.1. A tal proposito, va innanzitutto osservato che l'art. 1, commi 49 e 50, legge n. 190/2012 — ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, nonché della prevenzione dei conflitti di interessi — ha delegato il Governo ad adottare «uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportano funzioni di amministrazione e gestione, nonché a modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate» (*cf.* art. 1, comma 49, legge n. 190/2012), indicando all'esecutivo, tra l'altro, di «disciplinare i criteri di conferimento nonché i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali ai soggetti estranei alle amministrazioni che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive» (*cf.* art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012).

13.2. La *ratio* sottesa a tale ultima specifica previsione della delega legislativa e alla conseguente disciplina adottata dal Governo, contenuta nel capo IV del decreto legislativo n. 39/2013) era (ed è) duplice: per un verso, tutelare l'imparzialità (reale e percepita) dell'azione amministrativa (articoli 54, 97 e 98 Cost.), con l'introduzione di limiti all'accesso ad alcuni incarichi pubblici di tipo gestionale e/o amministrativo connotati da imparzialità a soggetti che si trovano in situazioni tali da ingenerare ragionevoli dubbi sulla loro personale imparzialità (ovvero impedire l'esercizio della funzione amministrativa a soggetti che appaiono "politicamente schierati"); per altro verso, promuovere e garantire il principio meritocratico nella selezione dei vertici amministrativi (e quindi il buon andamento della p.a.), ostacolando la possibilità che le nomine a detti incarichi siano determinate dalle esigenze dei partiti di (ri)collocazione del proprio "personale politico" (e non invece dalla volontà di nominare soggetti in possesso delle competenze necessarie per lo svolgimento di tali incarichi).

13.3. La delega legislativa è stata esercitata con l'approvazione del decreto legislativo n. 39/2013 che — in attuazione della specifica previsione di cui all'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012 — al capo IV ha disciplinato più fattispecie di "Inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico", e segnatamente le "Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello nazionale" (art. 6); le "Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale" (art. 7); nonché le "Inconferibilità di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali" (art. 8).

In particolare, nell'individuazione delle ipotesi di inconferibilità a componenti di organo politico di livello locale (art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013), il predetto decreto legislativo ha — per un verso (e in coerenza con quanto previsto dall'art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012) — individuato gli "incarichi di destinazione" per cui opera l'inconferibilità (ovvero incarichi il cui svolgimento è caratterizzato da imparzialità e possesso di specifiche competenze) e segnatamente: *a*) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione; *b*) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni; *c*) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale; *d*) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione».



Per altro verso, ha individuato tre distinte categorie di cd. “incarichi di provenienza” in relazione ai quali opera l’inconferibilità, prevedendo che la stessa si applichi a tre distinte categorie di soggetti, ovvero «coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l’incarico», nonché «coloro che nell’anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell’amministrazione locale che conferisce l’incarico» (soggetti evidentemente riconducibili alla categoria di coloro che hanno fatto parte di organi di indirizzo politico o ricoperto cariche pubbliche elettive), oltreché infine «coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» (soggetti, questi ultimi, che come si dirà *infra* appaiono estranei al perimetro della delega, oltreché più in generale alla *ratio* della normativa).

Analogamente, l’art. 1, comma 2, lettera *f*), decreto legislativo n. 39/2013 ha espressamente previsto che per «componenti di organi di indirizzo politico», ai sensi della disciplina sull’inconferibilità, devono intendersi anche «gli appartenenti a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali».

13.4. A seguito dell’approvazione del decreto legislativo n. 39/2013, è stata subito evidente anche all’Autorità nazionale anticorruzione la sussistenza di un *fumus* di irragionevolezza delle disposizioni appena indicate (tenuto conto della *ratio* e dei limiti della delega), sicché — come ricordato *supra sub* 7.4. — con atto di segnalazione n. 4 del 10 gennaio 2015, la stessa Autorità ha sottolineato la necessità «di eliminare, tra le cause di inconferibilità per provenienza da cariche politiche, la provenienza da cariche in enti di diritto privato in controllo pubblico», osservando che «la delega (art. 1, comma 50) parla di coloro che “abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive” » e notando che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico, anche se la nomina è stata fatta da organi politici, non può essere considerato come una condizione che, di per sé, pregiudica l’imparzialità nell’esercizio dell’incarico amministrativo [e ciò in quanto] i nominati non sono necessariamente parte della “politica” e quindi non sono sospettabili di apportare una visione parziale nell’esercizio dell’incarico (come presume la legge nel vietare l’accesso agli incarichi amministrativi per chi provenga da incarichi strettamente politici ».

13.5. Un analogo suggerimento è stato avanzato dalla “Commissione di studio per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza” istituita dall’ANAC che, con relazione pubblicata nel mese di luglio 2015, ha osservato che la legge delega aveva «previsto l’interessamento dei titolari di indirizzo politico (tanto elettivi ... quanto di nomina) e di coloro che sono stati investiti attraverso procedure elettorali (anche se, per ipotesi, non partecipassero a funzioni di indirizzo politico)» e ha rilevato che «nel caso dei presidenti e degli amministratori, tanto degli enti pubblici (si tratta degli enti pubblici diversi dalle amministrazioni territoriali; cioè degli enti da esse istituiti o vigilati), quanto degli enti privati in controllo pubblico, non si riscontra nessuno di tali presupposti: le cariche non comportano, infatti, la titolarità di funzioni di indirizzo politico (in senso stretto come ipotizza la delega del comma 50), ma piuttosto di funzioni di indirizzo politico-amministrativo (per gli enti pubblici) e di indirizzo politico “aziendale” (per gli enti di diritto privato in controllo pubblico), ma sempre in attuazione dell’indirizzo politico ricevuto; esse comunque non sono attribuite attraverso elezioni».

13.6. Alla luce di quanto sopra rilevato, gli articoli 1, comma 2, lettera *f*), e 7, comma 2, lett. *d*), decreto legislativo n. 39/2013, nella parte in cui prevedono l’inconferibilità degli «incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» per coloro che nell’anno antecedente sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» e includono quindi tali ultimi soggetti nel novero del organi di indirizzo politico ai sensi dell’art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012, appaiono porsi in violazione delle disposizioni costituzionali richiamate *supra sub* 13 per le ragioni di seguito specificate.

13.6.1. In primo luogo, le disposizioni appaiono confliggere con l’art. 3 e 76 Cost., atteso che — così come rilevato nella citata Relazione della Commissione di Studio dell’ANAC — l’ipotesi di inconferibilità delineata dalle stesse non è coerente con la delega di cui all’art. 1, commi 49 e 50, lettera *c*), legge n. 190/2012 che vincolava il legislatore delegato a limitare tale tipologia di inconferibilità soltanto a coloro che «abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive». Categoria, quest’ultima, a cui non pare possa ritenersi che appartengano coloro che sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico», atteso che tali soggetti — come già rilevato dalla Commissione di Studio istituita dall’ANAC — esercitano ruoli di gestione o, al più, di “indirizzo politico aziendale”.



A tal proposito, il Collegio è consapevole del fatto che la giurisprudenza amministrativa ha, in altre occasioni, ritenuto di non promuovere una siffatta questione di legittimità costituzionale, evidenziando: *a*) che il legislatore delegato ha indicato tra gli incarichi da regolare «gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» (v. art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012); e *b*) che «per indentificare l'ambito di applicazione della disciplina su inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi è a quest'ultima disposizione che si deve guardare, poiché è espressamente riferita agli incarichi da disciplinare» (*cf.*: Consiglio di Stato, V, 11 gennaio 2018, n. 126 e 27 marzo 2020, n. 2149, nonché in termini diversi Tribunale amministrativo regionale Bologna, I, 19 luglio 2018, n. 578).

E, tuttavia, il Collegio ritiene di non poter condividere una tale interpretazione dei criteri e principi direttivi contenuti nella legge delega che sovrappone in una lettura unitaria i criteri relativi agli incarichi di destinazione (di cui la legge delega mira a proteggere l'esercizio imparziale) contenuti nell'art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012 e quelli relativi alla definizione delle cause di inconfiribilità che riguardano quindi gli enti provenienza) indicati nell'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012.

E ciò anche per gli esiti contraddittori a cui conduce una tale lettura: è evidente infatti — come si dirà ancora *infra sub* 13.6.2 — che se gli incarichi di «amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» sono incarichi connotati dal requisito di imparzialità (da regolare e “proteggere” appunto ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012) gli stessi incarichi non possono costituire allo stesso tempo incarichi di indirizzo politico (ovvero incarichi naturalmente connotati da una condizione di parzialità).

13.6.2. Inoltre, la fattispecie di inconfiribilità sopra indicata appare porsi in violazione degli articoli 3, 4, e 51 Cost., in quanto comporta in capo agli interessati e in primo luogo al ricorrente) un'evidente limitazione del proprio diritto al lavoro (art. 4 Cost.) nonché della propria possibilità di accedere agli uffici pubblici (art. 51 Cost.), senza che una siffatta limitazione appaia proporzionata, ragionevole e adeguata in relazione alle specifiche finalità perseguite dalla normativa di cui agli articoli 1, commi 49 e 50, lettera *c*), legge n. 190/2012, e 6-8, decreto legislativo n. 39/2013.

Si è già detto, infatti, che la prima finalità di tali disposizioni è quella di tutelare l'imparzialità dell'amministrazione, attraverso l'imposizione di un adeguato periodo di raffreddamento a coloro che si trovano in situazioni tali da ingenerare dubbi sulla loro personale imparzialità (come sono, per definizione, coloro che abbiano rivestito incarichi politici). E, tuttavia, come già notato, la posizione di coloro che sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» non è affatto assimilabile a quella di coloro che nell'anno precedente sono stati componenti di un organo di indirizzo politico ad es. un sindaco, una consigliera comunale, un assessore, etc.), né tantomeno annoverabile tra quelle di per sé idonee a generare dubbi sull'imparzialità della persona, considerato che — come si è già detto — è proprio la normativa in materia di inconfiribilità a ricomprendere gli incarichi di «amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» tra quelli che devono essere esercitati nel rispetto del principio di imparzialità (con ciò che ne consegue in termini di non politicità dei soggetti che rivestono tali incarichi).

Ne consegue che la severa (ancorché temporanea) limitazione imposta attraverso l'inconfiribilità in oggetto appare inadeguata al conseguimento della (se non addirittura estranea alla) principale finalità perseguita dalla normativa.

Ancora più evidente appare l'inadeguatezza della disposizione rispetto all'ulteriore finalità meritocratica sottesa alla normativa: è chiaro, infatti, che la disposizione ostacola la circolazione (e le prospettive di carriera) all'interno del settore pubblico di amministratori competenti ed estranei a logiche di mera appartenenza politica si pensi al giovane *manager* che all'esito di un primo incarico svolto brillantemente presso un piccolo ente si vede preclusa la possibilità di immediato accesso a ulteriori incarichi di responsabilità presso altre amministrazioni in un momento cruciale della propria vita professionale), con ciò che ne consegue sia in termini di disincentivo per i più competenti dall'impegno nel settore pubblico con conseguente nocimento per il buon andamento della p.a.) sia in termini di inevitabili migrazioni dal settore pubblico a quello privato, peraltro in direzione biunivoca (non meno problematiche sotto il profilo dei potenziali rischi per l'imparzialità dell'azione amministrativa).

13.6.3. Sotto altro profilo — e specularmente — la disposizione richiamata si pone in tensione con i principi di buon andamento e ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 Cost. poiché preclude il conferimento degli incarichi «di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» a soggetti che nell'anno precedente hanno dimostrato la propria competenza in altra società pubblica, ovvero impedisce all'ente conferente di attribuire l'incarico a chi ha già dimostrato “sul campo” la professionalità e adeguatezza rispetto all'incarico da ricoprire (si pensi all'impossibilità per un'amministrazione comunale di indicare in una società partecipata che versa in una condizione di “crisi” un amministratore che nell'anno precedente ha manifestato grandi capacità nel risanamento di altra società pubblica che versava nelle medesime condizioni).





E ciò ancora una volta senza che tale preclusione risulti proporzionata e adeguata rispetto alle specifiche finalità sottese alla disciplina di cui all'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012 e al capo IV del decreto legislativo n. 39/2013 (risultando, anzi, la stessa — come si è già notato — in tensione con la finalità meritocratica della disciplina).

L'irragionevolezza della regola individuata *sub* 13, peraltro, è tanto più evidente se si considera che — al fine di temperare l'impatto della normativa sulla permanenza nella pubblica amministrazione di *manager* dotati di adeguate professionalità — l'ANAC (con la delibera 27 giugno 2013, n. 48) e la giurisprudenza amministrativa (*cf.* Consiglio di Stato, V, 27 giugno 2018, n. 3946) hanno specificato che il divieto sancito nella stessa opera «soltanto per quanto riguarda l'incarico di amministratore presso un diverso ente e non impedisca invece la conferma dell'incarico già ricoperto» e ciò al fine di garantire la possibilità che «un amministratore meritevole possa essere confermato». È evidente, però, che tale soluzione — pur temperando in maniera apprezzabile e costituzionalmente orientata la regola di cui all'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 — conduce a esiti irragionevoli in quanto consente la conferma dell'amministratore meritevole presso la medesima società e non la sua nomina in altra società pubblica (che magari ha maggiore necessità di una tale professionalità, con tutto ciò che ne consegue in termine di pregiudizio per il buon andamento della p.a.).

13.6.4. Infine, la disposizione sopra indicata appare porsi in tensione altresì con gli articoli 3, 5, 97, 114 e 118 Cost. poiché, a tutt'evidenza, disincentiva i migliori *manager* dall'accettare incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative» di piccole dimensioni (incarichi che, in ragione di tale disposizione, risultano preclusivi di più prestigiosi e delicati affidamenti nell'anno successivo) al fine di non veder ostacolato il proprio successivo accesso a più importanti incarichi, con ciò che ne consegue in termini di penalizzazione dei piccoli comuni e di compressione della loro possibilità di rendere servizi pubblici adeguati e, quindi, in ultimo, della loro autonomia).

13.6.5. Infine, fermo restando quanto osservato sopra, il Collegio ritiene che, anche a voler ricondurre la causa di inconferibilità prevista dall'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 per chi proviene dall'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative» alla generalissima finalità di prevenzione dei conflitti di interesse sottesa alla complessiva disciplina di cui alla legge n. 190/2012 e al decreto legislativo n. 39/2013 (e non invece, come pure pare necessario, alle specifiche finalità sottese a tutte le ipotesi illustrate nel capo IV del decreto, così come individuate *supra sub* 13.2), la regola prevista da tale disposizione non possa in ogni caso considerarsi adeguata, ragionevole e proporzionata rispetto a una tale generica finalità (declinata nell'ottica di evitare la possibile funzionalizzazione del precedente incarico amministrativo al raggiungimento di nuovi e più importanti incarichi manageriali, attraverso la cura di interessi impropri), tenuto conto sia della natura fondamentale dei diritti personali compressi dall'inconferibilità sopra indicata (*cf.* *supra sub* 13.6.2), sia del complessivo impatto che la misura ha sulla funzionalità dell'amministrazione (*cf.* *supra sub* 13.6.3 e 13.6.4). Circostanze, queste ultime, che devono essere adeguatamente considerate nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze che vengono in rilievo in relazione all'istituto in oggetto.

14. Ciò chiarito sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità sopra specificata, il Collegio ritiene che non vi possa esser dubbio in ordine al fatto che la stessa sia rilevante (se non addirittura dirimente) per la definizione del giudizio innanzi a questo Tribunale: e ciò sia perché il provvedimento gravato ha come presupposto la disposizione di cui è dubbia la costituzionalità; sia perché le specifiche censure relative all'applicazione dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 nei confronti di soggetti che sono estranei al mondo della politica e la connessa questione di costituzionalità) sono state poste da parte ricorrente nel primo — e principale — motivo di ricorso; sia perché, infine, non appaiono fondate le ulteriori censure svolte nel ricorso che consentirebbero la decisione dello stesso senza il previo promovimento della questione di legittimità costituzionale.

15. Infine, il Collegio ritiene che non sia possibile addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione (così come pure richiesto da parte ricorrente con il primo motivo di gravame, nel quale è stata lamentata l'errata applicazione della disposizione da parte di ANAC), tenuto conto del chiaro tenore letterale degli articoli 1, comma 2, lettera *f*) e 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 — che espressamente includono tra gli incarichi di provenienza (relativi a organi di indirizzo politico indicati dall'art. 1, comma 50, lettera *c*), decreto legislativo n. 190/2012) per i quali opera l'inconferibilità quelli di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative».

Ciò è sufficiente a giustificare la rimessione della questione alla Corte costituzionale, atteso che da tempo la giurisprudenza di quest'ultima è consolidata nell'escludere che il mancato ricorso da parte del giudice *a quo* a un'interpretazione costituzionalmente orientata possa essere causa d'inammissibilità di una questione di legittimità «quando vi sia un'adeguata motivazione circa l'impedimento a tale interpretazione, in ragione del tenore letterale della disposizione» (*cf.* Corte costituzionale, 10 gennaio 2018, n. 15 e 24 febbraio 2017, n. 42).





16. Per tutte le ragioni appena illustrate, sussistono i presupposti previsti dall'art. 23, legge n. 87/1953 per la proposizione della questione di legittimità costituzionale di cui alla lettera *A*) nei termini indicati *supra sub* 13.

*B*) Sulla seconda questione di legittimità costituzionale

17. Ferma l'assorbente questione di legittimità costituzionale sopra evidenziata, il Collegio rileva che è altresì non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconfiribilità per «coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost.

17.1. A tal proposito, è opportuno notare che il testo integrale dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 prevede che «a coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti: *a*) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione; *b*) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera *a*); *c*) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale; *d*) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione».

La disposizione, quindi, considera rilevante la popolazione dell'ente locale di riferimento in relazione a due distinte ipotesi:

in relazione agli incarichi di provenienza, con esclusivo riferimento a coloro che nell'anno precedente «abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune o di una forma associativa tra comuni ... nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico» (per i quali la disposizione richiede, appunto, che l'ente locale dove si è esercitato l'incarico politico abbia almeno 15.000 abitanti);

in relazione agli incarichi di destinazione previsti alle lettere *a*), *b*) e *d*), disponendo che l'inconfiribilità opera solo se gli stessi sono relativi a enti locali (o società e enti di diritto privato controllati da enti locali) «con popolazione superiore a 15.000 abitanti».

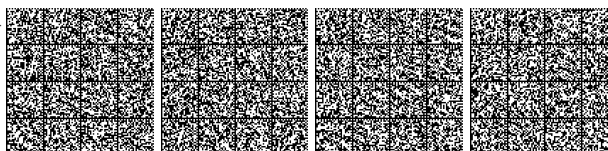
La stessa disposizione, al contrario, non prevede alcun limite minimo di popolazione con riferimento al motivo di inconfiribilità costituito dall'aver precedentemente ricoperto l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» (ovvero non richiede che l'ente locale che controlla la società di provenienza abbia una popolazione superiore a una determinata soglia).

17.2. Alla luce di quanto sopra, è evidente l'irragionevolezza della disposizione che individua come causa di inconfiribilità l'aver ricoperto nell'anno precedente l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione», senza prevedere che la stessa opera solamente se il controllo è esercitato da parte di enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

17.2.1. In primo luogo, la previsione di cui sopra appare irragionevole in quanto — così come formulata — prevede l'inconfiribilità per coloro che nell'anno precedente hanno rivestito l'incarico di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di enti locali con meno di 15.000 abitanti, mentre al contrario non la prevede per chi è stato componente degli organi politici di tali enti (sindaci, assessori, consiglieri).

In tal modo la disposizione realizza una disparità di trattamento intollerabile, specie se si considera la specifica finalità delle disposizioni di cui al capo IV, decreto legislativo n. 39/2013 (che appunto — come si è detto *supra sub* 13.2 — sono volte a regolare l'accesso negli incarichi amministrativi di soggetti che sono stati titolari di incarichi politici).

È evidente, allora, che se il legislatore delegato ha ritenuto che le piccole dimensioni del Comune di provenienza di un sindaco o di un consigliere comunale siano tali da attenuare il rischio che la sua successiva nomina a un incarico amministrativo sia avvenuta per ragioni “politiche” (o comunque per attenuare i rischi di parzialità reale o percepita), analoghe considerazioni dovevano e devono essere valide per chi ha rivestito l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» da parte di enti locali di con una popolazione inferiore a 15.000 abitanti.



Tale irragionevole disparità di trattamento (art. 3 Cost.), a tutt'evidenza si traduce in un'illegitima compressione di diritti fondamentali degli interessati (e in primo luogo del ricorrente), quale il diritto al lavoro (art. 4 Cost. e quello di accedere alle cariche pubbliche (art. 51 Cost.) nonché — per le ragioni spiegate *supra sub* 13.6.3 e 13.6.4 — in un pregiudizio per il buon andamento della pubblica amministrazione e in particolar modo degli enti locali di piccole dimensioni (*cf.*: articoli 5, 97, 114 e 118 Cost.).

È evidente, infatti, che la mancata indicazione della soglia dei 15.000 abitanti con riferimento all'ente locale che ha attribuito l'incarico di provenienza, per un verso ostacola il flusso *bottom-up* (da società controllate da enti di piccole dimensioni a società pubbliche di maggiore rilievo) dei *manager* più meritevoli e, per altro verso, disincentiva i migliori professionisti dall'accettazione degli incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» da parte di enti di piccole dimensioni.

17.2.2. La disposizione, inoltre, appare parimenti irragionevole (e quindi illegittima) sotto un diverso profilo, ovvero perché — così come evidenziato dalla stessa ANAC nel provvedimento impugnato (*cf.*: *supra sub* 7.3) — vieta il passaggio diretto da una società controllata da enti di piccole dimensioni a società controllate da enti di più grandi, consentendo, invece, il passaggio inverso, ossia da una società in controllo da enti di maggiori dimensioni a una società controllata da piccoli comuni (e ciò perché — come si è notato *supra sub* 16 — l'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 dispone che l'inconferibilità opera solo se la società di destinazione è controllata da enti locali «con popolazione superiore a 15.000 abitanti»).

Tale asimmetria è del tutto irragionevole, se si considera — appunto — che la stessa impedisce, come si è già notato, a *manager* meritevoli che hanno ultimato il proprio incarico presso una società controllata da un ente di piccole dimensioni di essere “promossi” alla guida di società controllate da enti di maggiori dimensioni e per ciò stesso tendenzialmente comportanti maggiori responsabilità), mentre consente che un amministratore (che magari non ha dimostrato particolari capacità alla guida di un ente di maggior rilievo) sia poi nominato in una società “minore” passaggio che, peraltro, appare maggiormente esposto a influenze estranee alla logica meritocratica).

Da quanto sopra, peraltro, è evidente che — anche sotto tale profilo — l'irragionevolezza della disposizione si traduce non solo in un'illegitima e sproporzionata compressione dei diritti fondamentali degli interessati (articoli 4 e 51 Cost.), ma anche e soprattutto in un pregiudizio per il buon andamento della stessa p.a. (*cf.*: 97 Cost.).

18. Ciò chiarito in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, questo Collegio è ben consapevole che, ove questa Corte ritenesse fondata la prima questione di legittimità indicata *supra sub* 13 (e identificata nella presente ordinanza con la lettera *A*), la questione indicata *supra sub* 17 (segnata *sub* B) non avrebbe più alcun rilievo nell'ambito del giudizio *a quo*.

Tale circostanza, tuttavia, a opinione del Collegio non importa l'insussistenza della rilevanza con riferimento a tale seconda questione ma costituirebbe al più (in caso di accoglimento della questione indicata *supra sub* A un motivo di “irrelevanza sopravvenuta” (o, se si vuole, di “improcedibilità”) della seconda questione che risulterebbe — in sostanza — assorbita nella prima).

Una tale conclusione, per un verso, appare coerente con quanto evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al fatto che «il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato e non anche il periodo successivo alla rimessione della questione alla Corte costituzionale» (*cf.*: Corte costituzionale, ordinanza 20 aprile 2000, n. 110); per altro verso — come si è già notato *supra sub* 12 — risponde a esigenze di concentrazione e ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.) e di buon andamento del servizio giustizia (art. 97 Cost.).

Alla luce di quanto sopra, considerato che, come si è già detto, il provvedimento impugnato è stato adottato sulla base dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, e osservato, inoltre, che la questione della consistenza della popolazione degli enti locali che controllavano le società di provenienza è stata espressamente dedotta da parte ricorrente nel terzo motivo di ricorso, il Collegio ritiene che anche la seconda questione sia rilevante.

19. Infine, il Collegio ritiene di condividere quanto osservato dall'ANAC in ordine all'impossibilità di addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, atteso il tenore letterale dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, che non richiede una soglia minima di abitanti del Comune che esercita il controllo nella società di provenienza del soggetto interessato come, invece, richiesto in altre parti del testo normativo (circostanza — quest'ultima — che induce a ritenere applicabile al caso di specie il principio interpretativo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

In ragione di quanto sopra, il Collegio ritiene di dover sollevare anche tale questione, tenuto conto che, per giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, ove il giudice *a quo* ritenga che l'interpretazione letterale della disposizione osti alla possibilità di un'interpretazione conforme «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (*cf.*: ancora Corte costituzionale, 24 febbraio 2017, n. 42).

20. Per tutte le ragioni appena illustrate, anche con riferimento alla questione di legittimità costituzionale individuata *supra sub* 17 e rubricata alla lettera B sussistono i presupposti previsti dall'art. 23, legge n. 87/1953.



*IV. Conclusioni (paragrafi 21-23)*

21. Per tutti i motivi sopra richiamati — ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale illustrate in parte motiva e constatata l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni che vengono in rilievo — questo Tribunale deve sollevare la questione di legittimità costituzionale:

A) degli articoli 1, comma 2, lettera f) e 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013, nella parte in cui prevedono l'inconferibilità degli «incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» a coloro che nell'anno antecedente sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» e assimilano, quindi, tali ultimi soggetti a coloro che sono stati componenti di organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub* 13-16);

B) dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconferibilità per «coloro che [nell'anno precedente] siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente locale controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 (ovvero, in altri termini, nella parte in cui non prevede per tale incarico di provenienza la stessa soglia di rilevanza in termini di popolazione prevista dalla stessa disposizione sia per gli incarichi di provenienza cd. "politici", sia in relazione agli enti di destinazione), per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost. (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub* 17-20).

22. Il processo deve, pertanto, essere sospeso ai sensi e per gli effetti degli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 codice di procedura civile con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

23. Ogni ulteriore statuizione è riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, la questione di legittimità costituzionale:*

A) degli articoli 1, comma 2, lettera f) e 7, comma 2, lettera d) decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono che «a coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione», ovvero nella parte in cui assimilano gli incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 Cost. (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub* 13-16);

B) dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconferibilità prevista per «coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost. (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub* 17-20).

*Sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a. e dell'art. 295 codice civile;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della segreteria;*

*Rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, a tutte le parti in causa, e che sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 29 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente;

Mariangela Caminiti, consigliere;

Agatino Giuseppe Lanzafame, referendario, estensore.

*Il Presidente: ANASTASI*

*L'estensore: LANZAFAME*



## N. 60

*Ordinanza del 27 gennaio 2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. contro ANAC - Autorità nazionale anticorruzione ed altri.*

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Assimilazione, ai fini della disciplina dell'inconferibilità, degli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), della legge n. 190 del 2012.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d).

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconferibilità di incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che nell'anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Limitazione dell'ipotesi di inconferibilità ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 abitanti - Omessa previsione.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 7, comma 2.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE PRIMA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5671 del 2021, proposto da A.M.I.U. Bonifiche S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Piero Guido Alpa, Lorenzo Cuocolo e Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone, 44;

Contro ANAC - Autorità nazionale anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti S.A.TER. Servizi ambientali territoriali S.p.a., AR.A.L. *in house* S.r.l., Alba Ruocco, Francesco Chiantia, Nadia Toscanino, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento della delibera ANAC 3 marzo 2021, n. 207, comunicata il 19 marzo 2021, in tutte le sue statuizioni e prescrizioni, avente ad oggetto «Inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, dell'incarico di amministratore delegato della società A.M.I.U. Genova S.p.a., di amministratore unico della GE.AM. S.p.a. e di amministratore unico della A.M.I.U. Bonifiche S.p.a.», nonché di ogni atto presupposto, preparatorio, conseguente e connesso e per l'accertamento della nullità, insussistenza, inopponibilità e/o inefficacia della declaratoria di nullità degli atti di conferimento degli incarichi e dei relativi contratti con le conseguenti prescrizioni, nonché per la condanna al risarcimento del danno, ex art. 278, codice di procedura civile;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'ANAC - Autorità nazionale anticorruzione;





Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 novembre 2022 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

I. Sullo svolgimento dei fatti, sul provvedimento adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione e sulle perplessità espresse della stessa ANAC in relazione alla ragionevolezza dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 nelle parti d'interesse nella presente vicenda (paragrafi 1-7).

1. L'Azienda multiservizi e d'igiene urbana Genova S.p.a. (d'ora in poi anche A.M.I.U. Genova S.p.a.) è una società partecipata al 89,98% dal Comune di Genova e al 3,96% dalla Città metropolitana di Genova (e con il 6,06% di azioni proprie) che opera nel settore ambientale ed eroga tutti i servizi legati alla gestione del ciclo dei rifiuti e alla tutela dell'ambiente, provvedendovi direttamente e tramite le società del gruppo da essa controllato.

2. Il dott. Pietro Moltini è un manager con esperienza decennale nella gestione di enti pubblici e società pubbliche e private operanti nel settore ambientale, il quale – per quanto di rilievo nella presente vicenda – è stato:

*a*) amministratore delegato di AR.A.L. S.p.a. (poi AR.AL. *in house* S.r.l.) società partecipata al 60% dal Comune di Arenzano e per il 40% da una società privata, dal 4 agosto 2016 al 26 marzo 2018 (su designazione del socio privato);

*b*) amministratore unico di GE.AM. S.p.a. a far data dal 27 marzo 2018 (società del Gruppo A.M.I.U.);

*c*) amministratore unico di A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. dal 5 novembre 2018 (altra società del Gruppo A.M.I.U.);

*d*) amministratore delegato di S.A.TER. S.p.a. società partecipata dal 51% dal Comune di Cogoleto e per il 49% da A.M.I.U. a far data dal 21 giugno 2019.

3. In data 21 novembre 2019, il dott. Pietro Moltini è stato chiamato nel Consiglio di amministrazione di A.M.I.U. Genova S.p.a., nel quale – a far data dal 6 luglio 2020 – ha assunto le funzioni di vicepresidente.

4. Con nota 10 febbraio 2020, prot. n. 1631, A.M.I.U. Genova S.p.a. ha chiesto all'ANAC di rendere parere in ordine all'intendimento del Comune di Genova «nella sua qualità di soggetto pubblico che detiene la totalità della partecipazione di controllo di AMIU e di AMIU Bonifiche e una partecipazione maggioritaria in GEAM» di procedere alla nomina del dott. Moltini – come si è notato già amministratore unico di A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e di GE.AM. – quale amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. «e cioè la società capogruppo controllante» per «evidenti ragioni di efficacia dell'azione amministrativa e di concentrazione del potere di attuazione delle scelte provenienti dal Comune e di complessiva razionalizzazione e di contenimento dei costi gestionali».

Nella stessa nota, la società ha evidenziato che tale parere si rendeva necessario poiché tale soluzione poteva «essere ostacolata da un'interpretazione restrittiva delle norme contenute dall'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, che potrebbe prefigurare una situazione di [inconferibilità]» che, tuttavia, si sarebbe a sua volta posta in contrasto con «i principi discendenti dal sopravveniente decreto legislativo n. 175/2016 sulle società pubbliche, laddove (*cf.* art. 11, comma 11) le nomine riguardano società infragruppo».

5. Con successivo atto del 6 novembre 2020, l'Autorità nazionale anticorruzione ha comunicato ad A.M.I.U. Genova S.p.a. l'avvio «di un procedimento di vigilanza relativo ad una possibile inconferibilità degli incarichi detenuti dal dott. Moltini presso GE.AM. S.p.a., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a., S.A.TER. S.p.a. e A.M.I.U. Genova S.p.a.», ritenendo che potesse sussistere in capo al dott. Moltini:

*a*) un'ipotesi di inconferibilità ex art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 dell'incarico di amministratore delegato e di vicepresidente della società A.M.I.U. Genova S.p.a. (in relazione all'incarico di amministratore delegato di AR.AL. *in house* S.r.l. rivestito fino al 31 dicembre 2018, nonché agli incarichi di amministratore unico rivestiti presso GE.AM. S.p.a., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e S.A.TER. S.p.a.);

*b*) un'ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 rispetto all'assunzione dell'incarico di amministratore unico presso GE.AM. S.p.a., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e S.A.TER. S.p.a. (in relazione all'incarico di amministratore delegato della AR.AL. *in house* S.r.l.).

6. In data 25 novembre 2020, A.M.I.U. Genova S.p.a. ha inviato all'ANAC le proprie osservazioni e ha affermato l'insussistenza dell'inconferibilità, sottolineando che:

gli incarichi nelle società controllate da A.M.I.U. Genova S.p.a. non potevano avere conseguenze ostative alla nomina del dott. Moltini quale amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. per effetto dell'art. 11, comma 11, decreto legislativo n. 175/2016;

gli altri incarichi (presso S.A.TER. S.p.a. e AR.AL. S.r.l.) non potevano avere rilievo ai fini dell'applicazione delle norme sull'inconferibilità, in relazione alla dimensione istituzionale dei Comuni controllanti delle due società, entrambi con popolazione inferiore a 15.000 abitanti;



la disposizione di cui all'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 doveva essere in ogni caso interpretata e applicata in modo ragionevole e proporzionato, tenuto conto delle specifiche finalità della disciplina in materia di inconfiribilità.

7. All'esito dell'istruttoria, l'ANAC ha adottato la delibera 3 marzo 2021, n. 207, con cui ha accertato la non conferibilità, ex art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013, al dott. Moltini dell'incarico di amministratore delegato della A.M.I.U. Genova S.p.a. nonché l'inconfiribilità, sempre ex art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013, degli incarichi conferiti al dott. Moltini di amministratore unico delle società GE.AM. S.p.a. e A.M.I.U. Bonifiche S.p.a.

7.1. Segnatamente, l'Autorità ha accolto le deduzioni difensive dei soggetti interessati in ordine al fatto che nelle ipotesi previste dall'art. 11, comma 11, decreto legislativo n. 175/2016 non si applicano le ipotesi di inconfiribilità di cui all'art. 7, comma 1, lettera *d*), e comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 e ha evidenziato, tuttavia, che tale ultima circostanza avrebbe fatto venir meno solamente «le ipotesi di inconfiribilità a favore del dott. Moltini dell'incarico di vicepresidente e dell'eventuale conferimento dell'incarico di amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. in ragione della precedente attribuzione al medesimo degli incarichi di amministratore delle società A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e GE.AM. S.p.a.», notando conseguentemente che:

*a*) erano comunque inconfiribili al dott. Moltini – ex art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 – gli incarichi di vicepresidente e di amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. in relazione al precedente e attuale incarico di amministratore delegato della S.A.TER. S.p.a. «in quanto ente controllato dal Comune di Cogoleto, rispetto a cui il Comune di Genova detiene solo una partecipazione minoritaria»;

*b*) erano altresì inconfiribili, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013, gli incarichi di amministratore unico della GE.AM. S.p.a. e della A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. in relazione all'incarico precedentemente ricoperto dal dott. Moltini presso AR.AL. *in house* S.r.l. «società che non risulta controllata dal Comune di Genova né direttamente né indirettamente».

7.2. A tal proposito, l'Autorità resistente:

ha evidenziato che l'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 prevede, tra l'altro, che «a coloro che [nell'anno precedente] siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione»;

ha rilevato di aver manifestato al Parlamento e al Governo (con atto n. 4 del 10 giugno 2015) le proprie perplessità su detta previsione osservando che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico non può essere considerato come una condizione che, di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico [e ciò anche perché] i nominati non sono necessariamente parte della "politica"»;

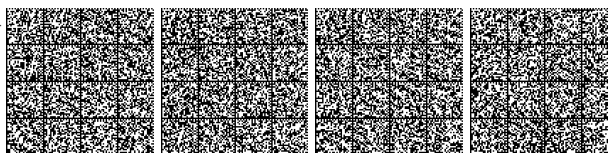
ha ritenuto tuttavia che, in ragione del tenore letterale della citata disposizione, questa non poteva che essere applicata anche nel caso di specie (cioè con riferimento a un soggetto che non ha mai ricoperto incarichi "politici").

7.3. La stessa Autorità ha inoltre evidenziato l'irrelevanza del fatto che i Comuni di Cogoleto e di Arenzano (controllanti rispettivamente di S.A.TER. S.p.a. e di AR.AL. *in house* S.r.l.) avessero una popolazione inferiore a 15.000 abitanti, in quanto l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 non richiede una soglia minima di abitanti del Comune che esercita il controllo nella società di provenienza «come invece richiesto da altre parti del testo normativo», notando tuttavia i possibili profili di irragionevolezza di tale disposizione «che vieta il passaggio diretto da una società controllata da enti di piccole dimensioni a società controllate da enti di più, consentendo, invece, il passaggio inverso, ossia da una società in controllo da enti di maggiori dimensioni ad una società detenuta da piccoli comuni».

7.4. Per le superiori ragioni – tenuto conto della natura degli enti e degli incarichi – l'Autorità ha accertato la sussistenza delle predette inconfiribilità e la conseguente nullità ex art. 17, decreto legislativo n. 39/2013, degli atti di conferimento e dei relativi contratti e ha rimesso agli RPCT degli enti conferenti la valutazione in ordine all'elemento soggettivo della colpa in capo all'organo conferente previsto dall'art. 18, decreto legislativo n. 39/2013, invitandoli tuttavia a tenere conto, nelle proprie valutazioni, «delle peculiarità del caso di specie e dei possibili profili di irragionevolezza dalla disciplina».

II. Sul ricorso introduttivo e sulla vicenda processuale (paragrafi 8-11).

8. Con ricorso notificato il 14 maggio 2021 e iscritto innanzi a questo Tribunale al r.g. n. 5671/2021, A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. ha impugnato la delibera ANAC, 3 marzo 2021, n. 207 e ne ha chiesto l'annullamento, eventualmente previa remissione alla Corte costituzionale di alcune questioni di legittimità dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, sulla base di cinque distinti motivi in diritto.



8.1. Con il primo motivo di ricorso ha lamentato l'illegittimità dell'atto impugnato per «violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 interpretato in conformità agli articoli 3, 4, 51 e 97 Cost. e dei generali principi di ragionevolezza, proporzionalità e del “minimo mezzo” [nonché per] violazione dell'art. 12, comma 2 delle disposizioni sulla legge in generale», osservando che l'ANAC aveva il dovere di interpretare l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nel senso di escludere la sua applicazione nell'ipotesi in cui – come nel caso di specie – il nominato non ha avuto incarichi politici (e ciò appunto anche alla luce del fatto che la stessa ANAC aveva notato che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico, anche se la nomina è stata fatta da organi politici, non può essere considerato come una condizione che di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico amministrativo [in quanto] i nominati non sono necessariamente parte della “politica” e quindi non sono sospettabili di apportare una visione parziale nell'esercizio dell'incarico»).

In subordine, ha chiesto a questo Tribunale amministrativo regionale di sollevare questione d'incostituzionalità degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono «l'inconferibilità degli incarichi di tecnici non appartenenti alla politica, senza la possibilità di una verifica in concreto dell'eventuale insorgenza di reali conflitti di interesse, pregiudizievole per la legalità e l'efficienza», evidenziando come la stessa «risulta irragionevole e sproporzionata in relazione allo scopo da perseguire e quindi, in sé, contrastante con gli articoli 3, 4, 51 e 97 Cost.».

8.2. Con il secondo motivo ha lamentato la «violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 per difetto del presupposto del controllo pubblico di ente diverso da A.M.I.U. Genova, sulle società AR.A.L. e SA.TER [nonché per] violazione dell'art. 2.3.2 delle linee guida approvate da ANAC con delibera 8 novembre 2017 [e per] violazione del principio di liceità delle norme infragruppo», sostenendo – in sintesi – che né AR.A.L. né SA.TER potevano essere considerate società in controllo pubblico ai fini dell'applicabilità della disciplina di cui al decreto legislativo n. 39/2013.

8.3. Con il terzo motivo ha postulato l'illegittimità del provvedimento impugnato per «violazione dell'art. 7, decreto legislativo n. 39/2013 e del principio di interpretazione conservativa e costituzionalmente orientata nonché dell'art. 12, comma 1 delle disposizioni sulla legge in generale [nonché per] contraddittorietà intrinseca», sostenendo che l'Autorità aveva il dovere di interpretare l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nel senso di escludere la sua applicazione nell'ipotesi in cui la società di provenienza dell'interessato sia controllata da un ente locale con una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (e ciò anche in quanto «non esiste alcuna giustificazione logica per affermare che il limite minimo di 15.000 abitanti valga soltanto per la società pubblica di destinazione e non anche per la società pubblica di provenienza»).

In subordine, ha chiesto a questo Tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non prevedono che l'inconferibilità non si applichi a coloro che siano stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti» per violazione degli articoli 3, 4, 51 e 97 Cost. nonché «dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, eguaglianza e del minimo mezzo».

8.4. Con il quarto motivo ha lamentato la «violazione degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013», insistendo negli argomenti già spiegati nelle censure precedenti.

8.5. Con il quinto e ultimo motivo ha contestato la «declaratoria di nullità degli incarichi e le prescrizioni impartite al RPCT» per «illegittimità derivata; violazione degli articoli 15 e seguenti, decreto legislativo n. 39/2013 [e] incompetenza», sostenendo – in sintesi – che l'ANAC non aveva il potere né di dichiarare la nullità degli atti di conferimento degli incarichi, né di rivolgere puntuali prescrizioni al «RPCT competente» e agli «enti interessati».

9. Con memoria del 12 novembre 2022, l'Autorità ha spiegato le proprie difese e ha insistito per il rigetto del ricorso, evidenziando – tra l'altro – che S.A.TER. S.p.a. e AR.AL. *in house* S.r.l. sono senza dubbio società in controllo pubblico ai sensi degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013.

10. Con successive memorie del 17 e del 18 novembre 2022, le parti hanno insistito nelle proprie posizioni.

11. All'udienza pubblica del 29 novembre 2022 – all'esito di ampia discussione – il ricorso è stato trattenuto in decisione, in uno con gli altri ricorsi proposti da A.M.I.U. Genova S.p.a., dal dott. Moltini, e da GE.AM. S.p.a. avverso la medesima delibera (iscritti innanzi a questo Tribunale amministrativo regionale al r.g. numeri 4323, 4804, e 5672 del 2022).

III. Sulla non manifesta infondatezza e sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013, nonché sull'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della predetta disposizione (paragrafi 12-20).





12. Il Collegio ritiene che le questioni di legittimità costituzionale prospettate da parte ricorrente – così come specificate e integrate *infra sub A) e B)* – siano rilevanti e non manifestamente infondate, sicché, in assenza di una possibile interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione da applicare alla controversia, è doveroso rimettere le stesse alla Corte costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

D'altronde, la rimessione congiunta di più questioni di legittimità costituzionale – relative a parti diverse della stessa disposizione sulla base della quale l'atto gravato è stato adottato e che questo Tribunale è chiamato ad applicare (e quindi, come si dirà ancora *infra sub 14 e sub 18*, tutte rilevanti ai fini della definizione del giudizio *a quo*) – risponde a esigenze di concentrazione e ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.) e di buon andamento del servizio giustizia (art. 97 Cost.).

Sarebbe infatti del tutto irragionevole che il giudice *a quo* chiamato ad applicare una disposizione affetta in due distinte parti (entrambe rilevanti nell'ambito del giudizio) da diversi profili di illegittimità costituzionale, procedesse al promovimento soltanto di una delle due questioni emerse nel giudizio, per poi procedere (in caso di mancato accoglimento della prima) in un secondo momento a sollevare l'altra.

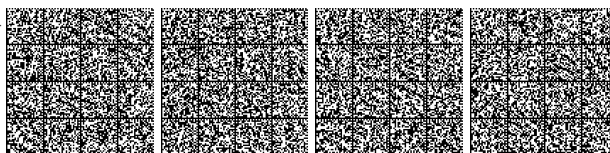
A) Sulla prima questione di legittimità costituzionale.

13. Ciò premesso, non è manifestamente infondata, in primo luogo, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera *f)* e 7, comma 2, lettera *d)*, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono che «a coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione», ovvero nella parte in cui assimilano i precedenti incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» alla partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *c*, legge n. 190/2012, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 Cost.

13.1. A tal proposito, va innanzitutto osservato che l'art. 1, commi 49 e 50, legge n. 190/2012 – ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, nonché della prevenzione dei conflitti di interessi – ha delegato il Governo ad adottare «uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportano funzioni di amministrazione e gestione, nonché a modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate» (*cf.* art. 1, comma 49, legge n. 190/2012), indicando all'esecutivo, tra l'altro, di «disciplinare i criteri di conferimento nonché i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali ai soggetti estranei alle amministrazioni che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive» (*cf.* art. 1, comma 50, lettera *c*, legge n. 190/2012).

13.2. La *ratio* sottesa a tale ultima specifica previsione della delega legislativa (e alla conseguente disciplina adottata dal Governo, contenuta nel capo IV del decreto legislativo n. 39/2013) era (ed è) duplice: per un verso, tutelare l'imparzialità (reale e percepita) dell'azione amministrativa (articoli 54, 97 e 98 Cost.), con l'introduzione di limiti all'accesso ad alcuni incarichi pubblici di tipo gestionale e/o amministrativo connotati da imparzialità a soggetti che si trovano in situazioni tali da ingenerare ragionevoli dubbi sulla loro personale imparzialità (ovvero impedire l'esercizio della funzione amministrativa a soggetti che appaiono «politicamente schierati»); per altro verso, promuovere e garantire il principio meritocratico nella selezione dei vertici amministrativi (e quindi il buon andamento della p.a.), ostacolando la possibilità che le nomine a detti incarichi siano determinate dalle esigenze dei partiti di (ri)collocazione del proprio «personale politico» (e non invece dalla volontà di nominare soggetti in possesso delle competenze necessarie per lo svolgimento di tali incarichi).

13.3. La delega legislativa è stata esercitata con l'approvazione del decreto legislativo n. 39/2013, che – in attuazione della specifica previsione di cui all'art. 1, comma 50, lettera *c*, legge n. 190/2012 – al capo IV ha disciplinato più fattispecie di «Inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico», e segnatamente le «Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello nazionale» (art. 6); le «Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale» (art. 7); nonché le «Inconferibilità di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali» (art. 8).





In particolare, nell'individuazione delle ipotesi di inconferibilità a componenti di organo politico di livello locale (art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013), il predetto decreto legislativo ha – per un verso (e in coerenza con quanto previsto dall'art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012) – individuato gli «incarichi di destinazione» per cui opera l'inconferibilità (ovvero incarichi il cui svolgimento è caratterizzato da imparzialità e possesso di specifiche competenze) e segnatamente:

- «a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione;
- b) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni;
- c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale;
- d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione».

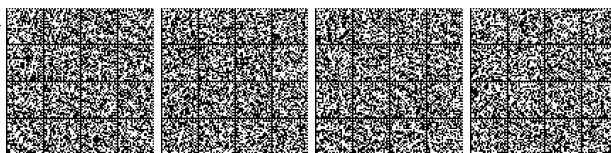
Per altro verso, ha individuato tre distinte categorie di c.d. «incarichi di provenienza» in relazione ai quali opera l'inconferibilità, prevedendo che la stessa si applichi a tre distinte categorie di soggetti, ovvero «coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico», nonché «coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico» (soggetti evidentemente riconducibili alla categoria di coloro che hanno fatto parte di organi di indirizzo politico o ricoperto cariche pubbliche elettive), oltreché infine «coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» (soggetti, questi ultimi, che come si dirà *infra* appaiono estranei al perimetro della delega, oltreché più in generale alla *ratio* della normativa).

Analogamente, l'art. 1, comma 2, lettera *f*), decreto legislativo n. 39/2013, ha espressamente previsto che per «componenti di organi di indirizzo politico», ai sensi della disciplina sull'inconferibilità, devono intendersi anche «gli appartenenti a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali».

13.4. A seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 39/2013, è stata subito evidente anche all'Autorità nazionale anticorruzione la sussistenza di un *fumus* di irragionevolezza delle disposizioni appena indicate (tenuto conto della *ratio* e dei limiti della delega), sicché – come ricordato *supra sub* 7.4. – con atto di segnalazione n. 4 del 10 gennaio 2015, la stessa Autorità ha sottolineato la necessità «di eliminare, tra le cause di inconferibilità per provenienza da cariche politiche, la provenienza da cariche in enti di diritto privato in controllo pubblico», osservando che «la delega (art. 1, comma 50) parla di coloro che “abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive”» e notando che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico, anche se la nomina è stata fatta da organi politici, non può essere considerato come una condizione che, di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico amministrativo [e ciò in quanto] i nominati non sono necessariamente parte della “politica” e quindi non sono sospettabili di apportare una visione parziale nell'esercizio dell'incarico (come presume la legge nel vietare l'accesso agli incarichi amministrativi per chi provenga da incarichi strettamente politici)».

13.5. Un analogo suggerimento è stato avanzato dalla «Commissione di studio per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza» istituita dall'ANAC che, con relazione pubblicata nel mese di luglio 2015, ha osservato che la legge delega aveva «previsto l'interessamento dei titolari di indirizzo politico (tanto elettivi ... quanto di nomina) e di coloro che sono stati investiti attraverso procedure elettorali (anche se, per ipotesi, non partecipassero a funzioni di indirizzo politico» e ha rilevato che «nel caso dei presidenti e degli amministratori, tanto degli enti pubblici (si tratta degli enti pubblici diversi dalle amministrazioni territoriali; cioè degli enti da esse istituiti o vigilati), quanto degli enti privati in controllo pubblico, non si riscontra nessuno di tali presupposti: le cariche non comportano, infatti, la titolarità di funzioni di indirizzo politico (in senso stretto come ipotizza la delega del comma 50), ma piuttosto di funzioni di indirizzo politico-amministrativo (per gli enti pubblici) e di indirizzo politico “aziendale” (per gli enti di diritto privato in controllo pubblico), ma sempre in attuazione dell'indirizzo politico ricevuto; esse comunque non sono attribuite attraverso elezioni».

13.6. Alla luce di quanto sopra rilevato, gli articoli 1, comma 2, lettera *f*) e 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013, nella parte in cui prevedono l'inconferibilità degli «incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» per coloro che nell'anno antecedente sono stati «presi-



dente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» e includono quindi tali ultimi soggetti nel novero degli organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c, legge n. 190/2012, appaiono porsi in violazione delle disposizioni costituzionali richiamate supra *sub* 13 per le ragioni di seguito specificate.

13.6.1. In primo luogo, le disposizioni appaiono confliggere con gli articoli 3 e 76 Cost., atteso che – così come rilevato nella citata relazione della Commissione di studio dell'ANAC – l'ipotesi di inconferibilità delineata dalle stesse non è coerente con la delega di cui all'art. 1, commi 49 e 50, lettera c, legge n. 190/2012 che vincolava il legislatore delegato a limitare tale tipologia di inconferibilità soltanto a coloro che «abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive». Categoria, quest'ultima, a cui non pare possa ritenersi che appartengano coloro che sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico», atteso che tali soggetti – come già rilevato dalla Commissione di studio istituita dall'ANAC – esercitano ruoli di gestione o, al più, di «indirizzo politico aziendale».

A tal proposito, il collegio è consapevole del fatto che la giurisprudenza amministrativa ha, in altre occasioni, ritenuto di non promuovere una siffatta questione di legittimità costituzionale, evidenziando:

a) che il legislatore delegato ha indicato tra gli incarichi da regolare «gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» (v. art. 1, comma 50, lettera d, legge n. 190/2012);

b) che «per indentificare l'ambito di applicazione della disciplina su inconferibilità e incompatibilità degli incarichi è a quest'ultima disposizione che si deve guardare, poiché è espressamente riferita agli incarichi da disciplinare» (cfr. Consiglio di Stato, V, 11 gennaio 2018, n. 126 e 27 marzo 2020, n. 2149, nonché in termini diversi Tribunale amministrativo regionale Bologna, I, 19 luglio 2018, n. 578).

E, tuttavia, il collegio ritiene di non poter condividere una tale interpretazione dei criteri e principi direttivi contenuti nella legge delega che sovrappone in una lettura unitaria i criteri relativi agli incarichi di destinazione (di cui la legge delega mira a proteggere l'esercizio imparziale) contenuti nell'art. 1, comma 50, lettera d), legge n. 190/2012 e quelli relativi alla definizione delle cause di inconferibilità (che riguardano quindi gli enti provenienza), indicati nell'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012.

E ciò anche per gli esiti contraddittori a cui conduce una tale lettura: è evidente infatti – come si dirà ancora *infra sub* 13.6.2 – che se gli incarichi di «amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» sono incarichi connotati dal requisito di imparzialità (da regolare e «proteggere» appunto ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera d), legge n. 190/2012) gli stessi incarichi non possono costituire allo stesso tempo incarichi di indirizzo politico (ovvero incarichi naturalmente connotati da una condizione di parzialità).

13.6.2. Inoltre, la fattispecie di inconferibilità sopra indicata appare porsi in violazione degli articoli 3, 4, e 51 Cost., in quanto comporta in capo agli interessati un'evidente limitazione del proprio diritto al lavoro (art. 4 Cost.) nonché della propria possibilità di accedere agli uffici pubblici (art. 51 Cost.), senza che una siffatta limitazione appaia proporzionata, ragionevole e adeguata in relazione alle specifiche finalità perseguite dalla normativa di cui agli articoli 1, commi 49 e 50, lettera c), legge n. 190/2012, e 6-8, decreto legislativo n. 39/2013.

Si è già detto, infatti, che la prima finalità di tali disposizioni è quella di tutelare l'imparzialità dell'amministrazione, attraverso l'imposizione di un adeguato periodo di raffreddamento a coloro che si trovano in situazioni tali da ingenerare dubbi sulla loro personale imparzialità (come sono, per definizione, coloro che abbiano rivestito incarichi politici). E, tuttavia, come già notato, la posizione di coloro che sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» non è affatto assimilabile a quella di coloro che nell'anno precedente sono stati componenti di un organo di indirizzo politico (ad es. un sindaco, una consigliera comunale, un assessore, etc.), né tantomeno annoverabile tra quelle di per sé idonee a generare dubbi sull'imparzialità della persona, considerato che – come si è già detto – è proprio la normativa in materia di inconferibilità a ricomprendere gli incarichi di «amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» tra quelli che devono essere esercitati nel rispetto del principio di imparzialità (con ciò che ne consegue in termini di non politicità dei soggetti che rivestono tali incarichi).

Ne consegue che la severa (ancorché temporanea) limitazione imposta attraverso l'inconferibilità in oggetto appare inadeguata al conseguimento della (se non addirittura estranea alla) principale finalità perseguita dalla normativa.

Ancora più evidente appare l'inadeguatezza della disposizione rispetto all'ulteriore finalità meritocratica sottesa alla normativa: è chiaro, infatti, che la disposizione ostacola la circolazione (e le prospettive di carriera) all'interno del settore pubblico di amministratori competenti ed estranei a logiche di mera appartenenza politica (si pensi al giovane manager che all'esito di un primo incarico svolto brillantemente presso un piccolo ente si vede preclusa la possibilità di immediato accesso a ulteriori incarichi di responsabilità presso altre amministrazioni in un momento cruciale della propria vita professionale), con ciò che ne consegue sia in termini di disincentivo per i più competenti dall'impegno



nel settore pubblico (con conseguente nocumento per il buon andamento della p.a.) sia in termini di inevitabili migrazioni dal settore pubblico a quello privato, peraltro in direzione biunivoca (non meno problematiche sotto il profilo dei potenziali rischi per l'imparzialità dell'azione amministrativa).

13.6.3. Sotto altro profilo – e specularmente – la disposizione richiamata si pone in tensione con i principi di buon andamento e ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 Cost. poiché preclude il conferimento degli incarichi «di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» a soggetti che nell'anno precedente hanno dimostrato la propria competenza in altra società pubblica, ovvero impedisce all'ente conferente di attribuire l'incarico a chi ha già dimostrato «sul campo» la professionalità e adeguatezza rispetto all'incarico da ricoprire (si pensi all'impossibilità per un'amministrazione comunale di indicare in una società partecipata che versa in una condizione di «crisi» un amministratore che nell'anno precedente ha manifestato grandi capacità nel risanamento di altra società pubblica che versava nelle medesime condizioni).

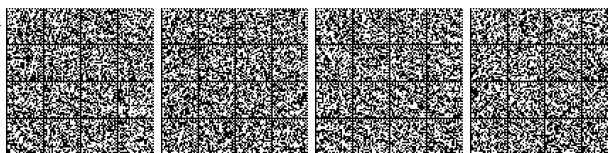
E ciò ancora una volta senza che tale preclusione risulti proporzionata e adeguata rispetto alle specifiche finalità sottese alla disciplina di cui all'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012 e al capo IV del decreto legislativo n. 39/2013 (risultando, anzi, la stessa – come si è già notato – in tensione con la finalità meritocratica della disciplina).

L'irragionevolezza della regola individuata *sub* 13, peraltro, è tanto più evidente se si considera che – al fine di temperare l'impatto della normativa sulla permanenza nella pubblica amministrazione di manager dotati di adeguate professionalità – l'ANAC (con la delibera 27 giugno 2013, n. 48) e la giurisprudenza amministrativa (*cf.* Consiglio di Stato, V, 27 giugno 2018, n. 3946) hanno specificato che il divieto sancito nella stessa opera «soltanto per quanto riguarda l'incarico di amministratore presso un diverso ente e non impedisca invece la conferma dell'incarico già ricoperto» e ciò al fine di garantire la possibilità che «un amministratore meritevole possa essere confermato». È evidente, però, che tale soluzione – pur temperando in maniera apprezzabile e costituzionalmente orientata la regola di cui all'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 – conduce a esiti irragionevoli in quanto consente la conferma dell'amministratore meritevole presso la medesima società e non la sua nomina in altra società pubblica (che magari ha maggiore necessità di una tale professionalità, con tutto ciò che ne consegue in termini di pregiudizio per il buon andamento della p.a.).

13.6.4. Infine, la disposizione sopra indicata appare porsi in tensione altresì con gli articoli 3, 5, 97, 114 e 118 Cost. poiché, a tutt'evidenza, disincentiva i migliori manager dall'accettare incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative» di piccole dimensioni (incarichi che, in ragione di tale disposizione, risultano preclusivi di più prestigiosi e delicati affidamenti nell'anno successivo) al fine di non veder ostacolato il proprio successivo accesso a più importanti incarichi, con ciò che ne consegue in termini di penalizzazione dei piccoli comuni e di compressione della loro possibilità di rendere servizi pubblici adeguati (e, quindi, in ultimo, della loro autonomia).

13.6.5. Infine, fermo restando quanto osservato sopra, il collegio ritiene che, anche a voler ricondurre la causa di inconfiribilità prevista dall'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 per chi proviene dall'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative» alla generalissima finalità di prevenzione dei conflitti di interesse sottesa alla complessiva disciplina di cui alla legge n. 190/2012 e al decreto legislativo n. 39/2013 (e non invece, come pure pare necessario, alle specifiche finalità sottese a tutte le ipotesi illustrate nel capo IV del decreto, così come individuate *supra sub* 13.2), la regola prevista da tale disposizione non possa in ogni caso considerarsi adeguata, ragionevole e proporzionata rispetto a una tale generica finalità (declinata nell'ottica di evitare la possibile funzionalizzazione del precedente incarico amministrativo al raggiungimento di nuovi e più importanti incarichi manageriali, attraverso la cura di interessi impropri), tenuto conto sia della natura fondamentale dei diritti personali compressi dall'inconfiribilità sopra indicata (*cf.* *supra sub* 13.6.2), sia del complessivo impatto che la misura ha sulla funzionalità dell'amministrazione (*cf.* *supra sub* 13.6.3 e 13.6.4). Circostanze, queste ultime, che devono essere adeguatamente considerate nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze che vengono in rilievo in relazione all'istituto in oggetto.

14. Ciò chiarito sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità sopra specificata, il collegio ritiene che non vi possa esser dubbio in ordine al fatto che la stessa sia rilevante (se non addirittura dirimente) per la definizione del giudizio innanzi a questo Tribunale: e ciò sia perché il provvedimento gravato ha come presupposto la disposizione di cui è dubbia la costituzionalità; sia perché le specifiche censure relative all'applicazione dell'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 nei confronti di soggetti che sono estranei al mondo della politica (e la connessa questione di costituzionalità) sono state poste da parte ricorrente nel primo – e principale – motivo di ricorso; sia perché, infine, non appaiono fondate le ulteriori censure svolte nel ricorso che consentirebbero la decisione dello stesso senza il previo promovimento della questione di legittimità costituzionale.





15. Infine, il Collegio ritiene che non sia possibile addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione (così come pure richiesto da parte ricorrente con il primo motivo di gravame, nel quale è stata lamentata l'errata applicazione della disposizione da parte di ANAC), tenuto conto del chiaro tenore letterale degli articoli 1, comma 2, lettera *f*) e 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 – che espressamente includono tra gli incarichi di provenienza (relativi a organi di indirizzo politico indicati dall'art. 1, comma 50, lettera *c*, decreto legislativo n. 190/2012) per i quali opera l'inconferibilità quelli di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative».

Ciò è sufficiente a giustificare la rimessione della questione alla Corte costituzionale, atteso che da tempo la giurisprudenza di quest'ultima è consolidata nell'escludere che il mancato ricorso da parte del giudice *a quo* a un'interpretazione costituzionalmente orientata possa essere causa d'inammissibilità di una questione di legittimità «quando vi sia un'adeguata motivazione circa l'impedimento a tale interpretazione, in ragione del tenore letterale della disposizione» (*cf.* Corte costituzionale, 10 gennaio 2018, n. 15 e 24 febbraio 2017, n. 42).

16. Per tutte le ragioni appena illustrate, sussistono i presupposti previsti dall'art. 23, legge n. 87/1953 per la proposizione della questione di legittimità costituzionale di cui alla lettera *A*) nei termini indicati *supra sub* 13.

*B*) Sulla seconda questione di legittimità costituzionale.

17. Ferma l'assorbente questione di legittimità costituzionale sopra evidenziata, il collegio rileva che è altresì non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconferibilità per «coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost.

17.1. A tal proposito, è opportuno notare che il testo integrale dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, prevede che «a coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti:

*a*) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione;

*b*) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera *a*);

*c*) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale;

*d*) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione».

La disposizione, quindi, considera rilevante la popolazione dell'ente locale di riferimento in relazione a due distinte ipotesi:

in relazione agli incarichi di provenienza, con esclusivo riferimento a coloro che nell'anno precedente «abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune o di una forma associativa tra comuni ... nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico» (per i quali la disposizione richiede, appunto, che l'ente locale dove si è esercitato l'incarico politico abbia almeno 15.000 abitanti);

in relazione agli incarichi di destinazione previsti alle lettere *a*), *b*) e *d*), disponendo che l'inconferibilità opera solo se gli stessi sono relativi a enti locali (o società e enti di diritto privato controllati da enti locali) «con popolazione superiore a 15.000 abitanti».

La stessa disposizione, al contrario, non prevede alcun limite minimo di popolazione con riferimento al motivo di inconferibilità costituito dall'aver precedentemente ricoperto l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» (ovvero non richiede che l'ente locale che controlla la società di provenienza abbia una popolazione superiore a una determinata soglia).

17.2. Alla luce di quanto sopra, è evidente l'irragionevolezza della disposizione che individua come causa di inconferibilità l'aver ricoperto nell'anno precedente l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione», senza prevedere che la stessa opera solamente se il controllo è esercitato da parte di enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti.





17.2.1. In primo luogo, la previsione di cui sopra appare irragionevole in quanto – così come formulata – prevede l'inconferibilità per coloro che nell'anno precedente hanno rivestito l'incarico di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di enti locali con meno di 15.000 abitanti, mentre al contrario non la prevede per chi è stato componente degli organi politici di tali enti (sindaci, assessori, consiglieri).

In tal modo la disposizione realizza una disparità di trattamento intollerabile, specie se si considera la specifica finalità delle disposizioni di cui al capo IV, decreto legislativo n. 39/2013 (che appunto – come si è detto *supra sub* 13.2 – sono volte a regolare l'accesso negli incarichi amministrativi di soggetti che sono stati titolari di incarichi politici).

È evidente, allora, che se il legislatore delegato ha ritenuto che le piccole dimensioni del comune di provenienza di un sindaco o di un consigliere comunale siano tali da attenuare il rischio che la sua successiva nomina a un incarico amministrativo sia avvenuta per ragioni «politiche» (o comunque per attenuare i rischi di parzialità reale o percepita), analoghe considerazioni dovevano e devono essere valide per chi ha rivestito l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» da parte di enti locali di con una popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Tale irragionevole disparità di trattamento (art. 3 Cost.), a tutt'evidenza si traduce in un'illegittima compressione di diritti fondamentali degli interessati, quale il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e quello di accedere alle cariche pubbliche (art. 51 Cost.) nonché – per le ragioni spiegate *supra sub* 13.6.3 e 13.6.4 – in un pregiudizio per il buon andamento della pubblica amministrazione e in particolar modo degli enti locali di piccole dimensioni (*cf.* articoli 5, 97, 114 e 118 Cost.).

È evidente, infatti, che la mancata indicazione della soglia dei 15.000 abitanti con riferimento all'ente locale che ha attribuito l'incarico di provenienza, per un verso ostacola il flusso *bottom-up* (da società controllate da enti di piccole dimensioni a società pubbliche di maggiore rilievo) dei manager più meritevoli e, per altro verso, disincentiva i migliori professionisti dall'accettazione degli incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» da parte di enti di piccole dimensioni.

17.2.2. La disposizione, inoltre, appare parimenti irragionevole (e quindi illegittima) sotto un diverso profilo, ovvero perché – così come evidenziato dalla stessa ANAC nel provvedimento impugnato (*cf.* *supra sub* 7.3) – vieta il passaggio diretto da una società controllata da enti di piccole dimensioni a società controllate da enti di più grandi, consentendo, invece, il passaggio inverso, ossia da una società in controllo da enti di maggiori dimensioni a una società controllata da piccoli comuni (e ciò perché – come si è notato *supra sub* 16 – l'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 dispone che l'inconferibilità opera solo se la società di destinazione è controllata da enti locali «con popolazione superiore a 15.000 abitanti»).

Tale asimmetria è del tutto irragionevole, se si considera – appunto – che la stessa impedisce, come si è già notato, a manager meritevoli che hanno ultimato il proprio incarico presso una società controllata da un ente di piccole dimensioni di essere «promossi» alla guida di società controllate da enti di maggiori dimensioni (e per ciò stesso tendenzialmente comportanti maggiori responsabilità), mentre consente che un amministratore (che magari non ha dimostrato particolari capacità alla guida di un ente di maggior rilievo) sia poi nominato in una società «minore» (passaggio che, peraltro, appare maggiormente esposto a influenze estranee alla logica meritocratica).

Da quanto sopra, peraltro, è evidente che – anche sotto tale profilo – l'irragionevolezza della disposizione si traduce non solo in un'illegittima e sproporzionata compressione dei diritti fondamentali degli interessati (articoli 4 e 51 Cost.), ma anche e soprattutto in un pregiudizio per il buon andamento della stessa p.a. (*cf.* 97 Cost.).

18. Ciò chiarito in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, questo collegio è ben consapevole che, ove questa Corte ritenesse fondata la prima questione di legittimità indicata *supra sub* 13 (e identificata nella presente ordinanza con la lettera *A*), la questione indicata *supra sub* 17 (segnata *sub B*) non avrebbe più alcun rilievo nell'ambito del giudizio *a quo*.

Tale circostanza, tuttavia, a opinione del collegio non importa l'insussistenza della rilevanza con riferimento a tale seconda questione ma costituirebbe al più (in caso di accoglimento della questione indicata *supra sub A*) un motivo di «irrelevanza sopravvenuta» (o, se si vuole, di «improcedibilità») della seconda questione (che risulterebbe – in sostanza – assorbita nella prima).

Una tale conclusione, per un verso, appare coerente con quanto evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al fatto che «il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato e non anche il periodo successivo alla rimessione della questione alla Corte costituzionale» (*cf.* Corte costituzionale, ordinanza 20 aprile 2000, n. 110); per altro verso – come si è già notato *supra sub* 12 – risponde a esigenze di concentrazione e ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.) e di buon andamento del servizio giustizia (art. 97 Cost.).



Alla luce di quanto sopra, considerato che, come si è già detto, il provvedimento impugnato è stato adottato sulla base dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, e osservato, inoltre, che la questione della consistenza della popolazione degli enti locali che controllavano le società di provenienza è stata espressamente dedotta da parte ricorrente nel terzo motivo di ricorso, il collegio ritiene che anche la seconda questione sia rilevante.

19. Infine, il collegio ritiene di condividere quanto osservato dall'ANAC in ordine all'impossibilità di addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, atteso il tenore letterale dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, che non richiede una soglia minima di abitanti del comune che esercita il controllo nella società di provenienza del soggetto interessato come, invece, richiesto in altre parti del testo normativo (circostanza – quest'ultima – che induce a ritenere applicabile al caso di specie il principio interpretativo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

In ragione di quanto sopra, il collegio ritiene di dover sollevare anche tale questione, tenuto conto che, per giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, ove il giudice *a quo* ritenga che l'interpretazione letterale della disposizione osti alla possibilità di un'interpretazione conforme «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (*cf.*: ancora Corte costituzionale, 24 febbraio 2017, n. 42).

20. Per tutte le ragioni appena illustrate, anche con riferimento alla questione di legittimità costituzionale individuata *supra sub* 17 e rubricata alla lettera B sussistono i presupposti previsti dall'art. 23, legge n. 87/1953.

#### IV. Conclusioni (paragrafi 21-23).

21. Per tutti i motivi sopra richiamati – ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale illustrate in parte motiva e constatata l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni che vengono in rilievo – questo Tribunale deve sollevare la questione di legittimità costituzionale:

A) degli articoli 1, comma 2, lettera f) e 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013, nella parte in cui prevedono l'inconferibilità degli «incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» a coloro che nell'anno antecedente sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» e assimilano, quindi, tali ultimi soggetti a coloro che sono stati componenti di organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub* 13-16);

B) dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconferibilità per «coloro che [nell'anno precedente] siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente locale controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 (ovvero, in altri termini, nella parte in cui non prevede per tale incarico di provenienza la stessa soglia di rilevanza in termini di popolazione prevista dalla stessa disposizione sia per gli incarichi di provenienza cd. «politici», sia in relazione agli enti di destinazione), per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost. (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub* 17-20).

22. Il processo deve, pertanto, essere sospeso ai sensi e per gli effetti degli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c. con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

23. Ogni ulteriore statuizione è riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima quater) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale:*

A) degli articoli 1, comma 2, lettera f) e 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013, nella parte in cui prevedono che «a coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione», ovvero nella parte in cui assimilano gli incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 Cost. (per le ragioni spiegate in motivazione *supra sub* 13-16);



B) dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconfiribilità prevista per «coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost. (per le ragioni spiegate in motivazione supra sub 17-20).

Sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a. e dell'art. 295 del codice civile.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della segreteria.

Rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, a tutte le parti in causa, e che sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 novembre 2022, con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente;

Mariangela Caminiti, Consigliere;

Agatino Giuseppe Lanzafame, referendario, estensore.

Il Presidente: ANASTASI

L'estensore: LANZAFAME

23C00085

N. 61

Ordinanza del 27 gennaio 2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da A.M.I.U. Bonifiche S.p.A. contro ANAC - Autorità nazionale anticorruzione ed altri.

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconfiribilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconfiribilità degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Assimilazione, ai fini della disciplina dell'inconfiribilità, degli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), della legge n. 190 del 2012.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d).

**Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Inconfiribilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale - Previsioni che dispongono l'inconfiribilità di incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che nell'anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni o loro forme associative della stessa regione - Limitazione dell'ipotesi di inconfiribilità ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 abitanti - Omessa previsione.**

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 7, comma 2.



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE PRIMA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5672 del 2021, proposto da GE.AM. Gestioni ambientali S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Piero Guido Alpa, Lorenzo Cuocolo e Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone n. 44;

Contro Anac — Autorità nazionale anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti S.A.TER. Servizi ambientali territoriali S.p.a., AR.A.L. *in house* s.r.l., Alba Ruocco, Francesco Chiantia, Nadia Toscanino, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento, della delibera ANAC 3 marzo 2021, n. 207, comunicata il 19 marzo 2021, in tutte le sue statuizioni e prescrizioni, avente ad oggetto «Inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2 decreto legislativo n. 39/2013, dell'incarico di Amministratore delegato della società Genova S.p.a., di amministratore unico della GE.AM. S.p.a. e di amministratore unico della Amiu Bonifiche S.p.a.», nonché di ogni atto presupposto, preparatorio, conseguente e connesso;

e per l'accertamento della nullità, insussistenza, inopponibilità e/o inefficacia della declaratoria di nullità degli atti di conferimento degli incarichi e dei relativi contratti con le conseguenti prescrizioni, nonché per la condanna al risarcimento del danno *ex art.* 278 c.p.c.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Anac — Autorità nazionale anticorruzione;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 novembre 2022 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I. Sullo svolgimento dei fatti, sul provvedimento adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione e sulle perplessità espresse della stessa ANAC in relazione alla ragionevolezza dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 nelle parti d'interesse nella presente vicenda (paragrafi 1-7).

1. L'Azienda Multiservizi e d'igiene urbana Genova S.p.a. (d'ora in poi anche A.M.I.U. Genova S.p.a.) è una società partecipata al 89,98% dal Comune di Genova e al 3,96% dalla Città Metropolitana di Genova (e con il 6,06% di azioni proprie) che opera nel settore ambientale ed eroga tutti i servizi legati alla gestione del ciclo dei rifiuti e alla tutela dell'ambiente, provvedendovi direttamente e tramite le società del gruppo da essa controllato.

2. Il dott. Pietro Moltini è un manager con esperienza decennale nella gestione di enti pubblici e società pubbliche e private operanti nel settore ambientale, il quale — per quanto di rilievo nella presente vicenda — è stato:

*a*) amministratore delegato di AR.A.L. S.p.a. (poi AR.AL. *in house* s.r.l.) società partecipata al 60% dal Comune di Arenzano e per il 40% da una società privata, dal 4 agosto 2016 al 26 marzo 2018 (su designazione del socio privato);

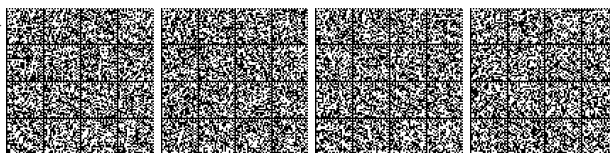
*b*) amministratore unico di GE.AM. S.p.a. a far data dal 27 marzo 2018 (società del Gruppo A.M.I.U.);

*c*) amministratore unico di A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. dal 5 novembre 2018 (altra società del Gruppo A.M.I.U.);

*d*) amministratore delegato di S.A.TER. S.p.a. società partecipata dal 51% dal Comune di Cogoleto e per il 49% da A.M.I.U. a far data dal 21 giugno 2019.

3. In data 21 novembre 2019, il dott. Pietro Moltini è stato chiamato nel Consiglio di amministrazione di A.M.I.U. Genova S.p.a., nel quale — a far data dal 6 luglio 2020 — ha assunto le funzioni di vicepresidente.

4. Con nota 10 febbraio 2020, prot. n. 1631, A.M.I.U. Genova S.p.a. ha chiesto all'ANAC di rendere parere in ordine all'intendimento del Comune di Genova «nella sua qualità di soggetto pubblico che detiene la totalità della partecipazione di controllo di AMIU e di AMIU Bonifiche e una partecipazione maggioritaria in GEAM» di procedere alla nomina del dott. Moltini — come si è notato già amministratore unico di A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e di GE.AM. — quale amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. «e cioè la società capogruppo controllante» per «evidenti ragioni di efficacia dell'azione amministrativa e di concentrazione del potere di attuazione delle scelte provenienti dal Comune e di complessiva razionalizzazione e di contenimento dei costi gestionali».





Nella stessa nota, la società ha evidenziato che tale parere si rendeva necessario poiché tale soluzione poteva «essere ostacolata da un'interpretazione restrittiva delle norme contenute dall'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, che potrebbe prefigurare una situazione di [inconferibilità]» che, tuttavia, si sarebbe a sua volta posta in contrasto con «i principi discendenti dal sopravveniente decreto legislativo n. 175/2016 sulle società pubbliche, laddove (cfr. art. 11, comma 11) le nomine riguardano Società infragruppo».

5. Con successivo atto del 6 novembre 2020, l'Autorità nazionale anticorruzione ha comunicato ad A.M.I.U. Genova S.p.a. l'avvio «di un procedimento di vigilanza relativo ad una possibile inconferibilità degli incarichi detenuti dal dott. Moltini presso GE.AM. S.p.a. A.M.I.U. Bonifiche S.p.a., S.A.TER. S.p.a. e A.M.I.U. Genova S.p.a.» ritenendo che potesse sussistere in capo al dott. Moltini:

a) un'ipotesi di inconferibilità ex art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 dell'incarico di amministratore delegato e di vicepresidente della società. A.M.I.U. Genova S.p.a. (in relazione all'incarico di amministratore delegato di AR.AL. *in house* s.r.l. rivestito fino al 31 dicembre 2018, nonché agli incarichi di amministratore unico rivestiti presso GE.AM. S.p.a., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e S.A.TER. S.p.a.);

b) un'ipotesi di inconferibilità ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 rispetto all'assunzione dell'incarico di amministratore unico presso GE.AM. S.p.a., A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e S.A.TER. S.p.a. (in relazione all'incarico di amministratore delegato della AR.AL. *in house* s.r.l.).

6. In data 25 novembre 2020, A.M.I.U. Genova S.p.a. ha inviato all'ANAC le proprie osservazioni e ha affermato l'insussistenza dell'inconferibilità, sottolineando che:

gli incarichi nelle società controllate da A.M.I.U. Genova S.p.a. non potevano avere conseguenze ostative alla nomina del dott. Moltini quale amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. per effetto dell'art. 11, comma 11, decreto legislativo n. 175/2016;

gli altri incarichi (presso S.A.TER. S.p.a. e AR.AL. s.r.l.) non potevano avere rilievo ai fini dell'applicazione delle norme sull'inconferibilità, in relazione alla dimensione istituzionale dei Comuni controllanti delle due società, entrambi con popolazione inferiore a 15.000 abitanti;

la disposizione di cui all'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 doveva essere in ogni caso interpretata e applicata in modo ragionevole e proporzionato, tenuto conto delle specifiche finalità della disciplina in materia di inconferibilità.

7. All'esito dell'istruttoria, l'ANAC ha adottato la delibera 3 marzo 2021, n. 207, con cui ha accertato la non conferibilità, ex art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013, al dott. Moltini dell'incarico di amministratore delegato della A.M.I.U. Genova S.p.a. nonché l'inconferibilità, sempre ex art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013, degli incarichi conferiti al dott. Moltini di amministratore unico delle società GE.AM. S.p.a. e A.M.I.U. Bonifiche S.p.a.

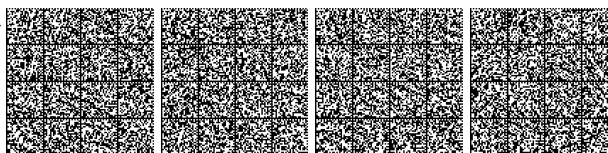
7.1. Segnatamente, l'Autorità ha accolto le deduzioni difensive dei soggetti interessati in ordine al fatto che nelle ipotesi previste dall'art. 11, comma 11, decreto legislativo n. 175/2016 non si applicano le ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 1, lettera d), e comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 e ha evidenziato, tuttavia, che tale ultima circostanza avrebbe fatto venir meno solamente «le ipotesi di inconferibilità a favore del dott. Moltini dell'incarico di vicepresidente e dell'eventuale conferimento dell'incarico di amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. in ragione della precedente attribuzione al medesimo degli incarichi di amministratore delle società A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. e GE.AM. s.p.a.», notando conseguentemente che:

a) erano comunque inconferibili al dott. Moltini — ex art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 — gli incarichi di vicepresidente e di amministratore delegato di A.M.I.U. Genova S.p.a. in relazione al precedente e attuale incarico di amministratore delegato della S.A.TER. S.p.a. «in quanto ente controllato dal Comune di Cogoleto, rispetto a cui il Comune di Genova detiene solo una partecipazione minoritaria»;

b) erano altresì inconferibili, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013, gli incarichi di amministratore unico della GE.AM. S.p.a. e della A.M.I.U. Bonifiche S.p.a. in relazione all'incarico precedentemente ricoperto dal dott. Moltini presso AR.AL. *in house* s.r.l. «società che non risulta controllata dal Comune di Genova né direttamente né indirettamente».

7.2. A tal proposito, l'Autorità resistente:

ha evidenziato che l'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 prevede, tra l'altro, che «a coloro che [nell'anno precedente] siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione»;



ha rilevato di aver manifestato al Parlamento e al Governo (con atto n. 4 del 10 giugno 2015) le proprie perplessità su detta previsione osservando che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico non può essere considerato come una condizione che, di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico [e ciò anche perché] i nominati non sono necessariamente parte della "politica"»;

ha ritenuto tuttavia che, in ragione del tenore letterale della citata disposizione, questa non poteva che essere applicata anche nel caso di specie (cioè con riferimento a un soggetto che non ha mai ricoperto incarichi «politici»).

7.3. La stessa Autorità ha inoltre evidenziato l'irrelevanza del fatto che i Comuni di Cogoletto e di Arenzano (controllanti rispettivamente di S.A.TER. S.p.a. e di AR.AL. *in house* s.r.l.) avessero una popolazione inferiore a 15.000 abitanti, in quanto l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 non richiede una soglia minima di abitanti del Comune che esercita il controllo nella società di provenienza «come invece richiesto da altre parti del testo normativo», notando tuttavia i possibili profili di irragionevolezza di tale disposizione «che vieta il passaggio diretto da una società controllata da enti di piccole dimensioni a società controllate da enti di più, consentendo, invece, il passaggio inverso, ossia da una società in controllo da enti di maggiori dimensioni ad una società detenuta da piccoli comuni».

7.4. Per le superiori ragioni — tenuto conto della natura degli enti e degli incarichi — l'Autorità ha accertato la sussistenza delle predette inconferibilità e la conseguente nullità *ex art.* 17, decreto legislativo n. 39/2013 degli atti di conferimento e dei relativi contratti e ha rimesso agli RPCT degli enti conferenti la valutazione in ordine all'elemento soggettivo della colpa in capo all'organo conferente previsto dall'art. 18, decreto legislativo n. 39/2013, invitandoli tuttavia a tenere conto, nelle proprie valutazioni, «delle peculiarità del caso di specie e dei possibili profili di irragionevolezza dalla disciplina».

## II. Sul ricorso introduttivo e sulla vicenda processuale (paragrafi 8-11)

8. Con ricorso notificato il 14 maggio 2021 e iscritto innanzi a questo Tribunale al r.g. n. 5672/2021, GE.AM. Gestioni ambientali S.p.a. ha impugnato la delibera ANAC, 3 marzo 2021, n. 207, e ne ha chiesto l'annullamento, eventualmente previa remissione alla Corte costituzionale di alcune questioni di legittimità dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, sulla base di cinque distinti motivi in diritto.

8.1. Con il primo motivo di ricorso ha lamentato l'illegittimità dell'atto impugnato per «violazione e falsa applicazione degli art. 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 interpretato in conformità agli art. 3, 4, 51 e 97 Cost. e dei generali principi di ragionevolezza, proporzionalità e del «minimo mezzo» [nonché per] violazione dell'art. 12, comma 2 delle disposizioni sulla legge in generale, osservando che l'ANAC aveva il dovere di interpretare l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nel senso di escludere la sua applicazione nell'ipotesi in cui — come nel caso di specie — il nominato non ha avuto incarichi politici (e ciò appunto anche alla luce del fatto che la stessa ANAC aveva notato che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico, anche se la nomina è stata fatta da organi politici, non può essere considerato come una condizione che di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico amministrativo [in quanto] i nominati non sono necessariamente parte della «politica» e quindi non sono sospettabili di apportare una visione parziale nell'esercizio dell'incarico»).

In subordine, ha chiesto a questo Tribunale amministrativo regionale di sollevare questione d'incostituzionalità degli articoli 1 e 7 decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono d'inconferibilità degli incarichi di tecnici non appartenenti alla politica, senza la possibilità di una verifica in concreto dell'eventuale insorgenza di reali conflitti di interesse, pregiudizievole per la legalità e l'efficienza», evidenziando come la stessa «risulta irragionevole e sproporzionata in relazione allo scopo da perseguire e quindi, in sé, contrastante con gli art. 3, 4, 51 e 97 Cost.».

8.2. Con il secondo motivo ha lamentato la «violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 per difetto del presupposto del controllo pubblico di ente diverso da A.M.I.U. Genova, sulle società AR.A.L. e SA.TER [nonché per] violazione dell'art. 2.3.2 delle linee guida approvate da ANAC con delibera 8 novembre 2017 [e per] violazione del principio di liceità delle norme infragruppo», sostenendo — in sintesi — che né AR.A.L. né SA.TER potevano essere considerate società in controllo pubblico ai fini dell'applicabilità della disciplina di cui al decreto legislativo n. 39/2013.

8.3. Con il terzo motivo ha postulato l'illegittimità del provvedimento impugnato per «violazione dell'art. 7, decreto legislativo n. 39/2013 e del principio di interpretazione conservativa e costituzionalmente orientata nonché dell'art. 12, comma 1 delle disposizioni sulla legge in generale [nonché per] contraddittorietà intrinseca», sostenendo che l'Autorità aveva il dovere di interpretare l'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nel senso di escludere la sua applicazione nell'ipotesi in cui la società di provenienza dell'interessato sia controllata da un ente locale con una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (e ciò anche in quanto «non esiste alcuna giustificazione logica per affermare che il limite minimo di 15.000 abitanti valga soltanto per la società pubblica di destinazione e non anche per la società pubblica di provenienza»).



In subordine, ha chiesto a questo Tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non prevedono che l'inconferibilità non si applichi a coloro che siano stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti» per violazione degli art. 3, 4, 51 e 97 Cost. nonché «dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, eguaglianza e del minimo mezzo».

8.4. Con il quarto motivo ha lamentato la «violazione degli art. 1 e 7 decreto legislativo n. 39/2013», insistendo negli argomenti già spiegati nelle censure precedenti.

8.5. Con il quinto e ultimo motivo ha contestato la «declaratoria di nullità degli incarichi e le prescrizioni impartite al RPCT» per «illegittimità derivata; violazione degli art. 15 e ss. decreto legislativo n. 39/2013 [e] incompetenza», sostenendo — in sintesi — che l'ANAC non aveva il potere né di dichiarare la nullità degli atti di conferimento degli incarichi, né di rivolgere puntuali prescrizioni al «RPCT competente» e agli «enti interessati».

9. Con memoria del 12 novembre 2022, l'Autorità ha spiegato le proprie difese e ha insistito per il rigetto del ricorso, evidenziando — tra l'altro — che S.A.TER. S.p.a. e AR.AL. *in house* s.r.l. sono senza dubbio società in controllo pubblico ai sensi degli articoli 1 e 7, decreto legislativo n. 39/2013.

10. Con successive memorie del 17 e del 18 novembre 2022, le parti hanno insistito nelle proprie posizioni.

11. All'udienza pubblica del 29 novembre 2022 — all'esito di ampia discussione — il ricorso è stato trattenuto in decisione, in uno con gli altri ricorsi proposti da A.M.I.U. Genova S.p.a., dal dott. Moltini, e da A.M.I.U. Bonifiche s.p.a. avverso la medesima delibera (iscritti innanzi a questo Tribunale amministrativo regionale al r.g. nn. 4323, 4804, e 5671 del 2022).

III. Sulla non manifesta infondatezza e sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 nonché sull'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della predetta disposizione (paragrafi 12-20).

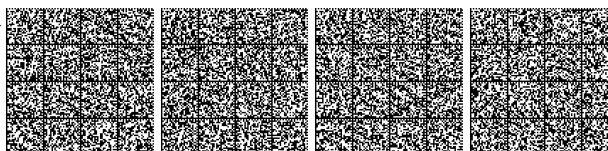
12. Il Collegio ritiene che le questioni di legittimità costituzionale prospettate da parte ricorrente — così come specificate e integrate *infra* sub *A*) e *B*) — siano rilevanti e non manifestamente infondate, sicché, in assenza di una possibile interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione da applicare alla controversia, è doveroso rimettere le stesse alla Corte costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

D'altronde, la rimessione congiunta di più questioni di legittimità costituzionale — relative a parti diverse della stessa disposizione sulla base della quale l'atto gravato è stato adottato e che questo Tribunale è chiamato ad applicare (e quindi, come si dirà ancora *infra* sub 14 e sub. 18, tutte rilevanti ai fini della definizione del giudizio *a quo*) — risponde a esigenze di concentrazione e ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.) e di buon andamento del servizio giustizia (art. 97 Cost.). Sarebbe infatti del tutto irragionevole che il giudice *a quo* chiamato ad applicare una disposizione affetta in due distinte parti (entrambe rilevanti nell'ambito del giudizio) da diversi profili di illegittimità costituzionale, procedesse al promovimento soltanto di una delle due questioni emerse nel giudizio, per poi procedere (in caso di mancato accoglimento della prima) in un secondo momento a sollevare l'altra.

*A*) Sulla prima questione di legittimità costituzionale

13. Ciò premesso, non è manifestamente infondata, in primo luogo, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera *f*) e 7, comma 2, lettera *d*) decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono che «a coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione», ovvero nella parte in cui assimilano i precedenti incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» alla partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012, per violazione degli ai 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 Cost.

13.1. A tal proposito, va innanzitutto osservato che l'art. 1, commi 49 e 50, legge n. 190/2012 — ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, nonché della prevenzione dei conflitti di interessi — ha delegato il Governo ad adottare «uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportano funzioni di amministrazione e gestione, nonché a modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di





interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate» (cfr. art. 1, comma 49, legge n. 190/2012), indicando all'esecutivo, tra l'altro, di «disciplinare i criteri di conferimento nonché i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali ai soggetti estranei alle amministrazioni che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive» (cfr. art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012).

13.2. La *ratio* sottesa a tale ultima specifica previsione della delega legislativa (e alla conseguente disciplina adottata dal Governo, contenuta nel capo IV del decreto legislativo n. 39/2013) era (ed è) duplice: per un verso, tutelare l'imparzialità (reale e percepita) dell'azione amministrativa (articoli 54, 97 e 98 Cost.), con l'introduzione di limiti all'accesso ad alcuni incarichi pubblici di tipo gestionale e/o amministrativo connotati da imparzialità a soggetti che si trovano in situazioni tali da ingenerare ragionevoli dubbi sulla loro personale imparzialità (ovvero impedire l'esercizio della funzione amministrativa a soggetti che appaiono «politicamente schierati»); per altro verso, promuovere e garantire il principio meritocratico nella selezione dei vertici amministrativi (e quindi il buon andamento della p.a.), ostacolando la possibilità che le nomine a detti incarichi siano determinate dalle esigenze dei partiti di (ri)collocazione del proprio «personale politico» (e non invece dalla volontà di nominare soggetti in possesso delle competenze necessarie per lo svolgimento di tali incarichi).

13.3. La delega legislativa è stata esercitata con l'approvazione del decreto legislativo n. 39/2013 che — in attuazione della specifica previsione di cui all'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012 — al capo IV ha disciplinato più fattispecie di «Inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico», e segnatamente le «Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello nazionale» (art. 6); le «Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale» (art. 7); nonché le «Inconferibilità di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali» (art. 8).

In particolare, nell'individuazione delle ipotesi di inconferibilità a componenti di organo politico di livello locale (art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013), il predetto decreto legislativo ha — per un verso (e in coerenza con quanto previsto dall'art. 1, comma 50, lettera d), legge n. 190/2012) — individuato gli «incarichi di destinazione» per cui opera l'inconferibilità (ovvero incarichi il cui svolgimento è caratterizzato da imparzialità e possesso di specifiche competenze) e segnatamente: «a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione; b) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni; c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale; d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione».

Per altro verso, ha individuato tre distinte categorie di cd. «incarichi di provenienza» in relazione ai quali opera l'inconferibilità, prevedendo che la stessa si applichi a tre distinte categorie di soggetti, ovvero «coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico», nonché «coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico» (soggetti evidentemente riconducibili alla categoria di coloro che hanno fatto parte di organi di indirizzo politico o ricoperto cariche pubbliche elettive), oltreché infine «coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» (soggetti, questi ultimi, che come si dirà *infra* appaiono estranei al perimetro della delega, oltreché più in generale alla *ratio* della normativa).

Analogamente, l'art. 1, comma 2, lettera f), decreto legislativo n. 39/2013 ha espressamente previsto che per «componenti di organi di indirizzo politico», ai sensi della disciplina sull'inconferibilità, devono intendersi anche «gli appartenenti a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali».

13.4. A seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 39/2013, è stata subito evidente anche all'Autorità nazionale anticorruzione la sussistenza di un funus di irragionevolezza delle disposizioni appena indicate (tenuto conto della *ratio* e dei limiti della delega), sicché — come ricordato supra *sub* 7.4. — con atto di segnalazione n. 4 del 10 gennaio 2015, la stessa Autorità ha sottolineato la necessità «di eliminare, tra le cause di inconferibilità per provenienza da cariche politiche, la provenienza da cariche in enti di diritto privato in controllo pubblico», osservando che «la delega (art. 1, comma 50) parla di coloro che «abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive» e notando che «il provenire da cariche in enti pubblici o in enti di diritto privato in controllo pubblico, anche se la nomina è stata fatta da organipolitici, non può essere considerato come una condizione che,





di per sé, pregiudica l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico amministrativo [e ciò in quanto] i nominati non sono necessariamente parte della «politica» e quindi non sono sospettabili di apportare una visione parziale nell'esercizio dell'incarico (come presume la legge nel vietare l'accesso agli incarichi amministrativi per chi provenga da incarichi strettamente politici)».

13.5. Un analogo suggerimento è stato avanzato dalla «Commissione di studio per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza» istituita dall'ANAC che, con relazione pubblicata nel mese di luglio 2015, ha osservato che la legge delega aveva «previsto l'interessamento dei titolari di indirizzo politico (tanto elettivi ... quanto di nomina) e di coloro che sono stati investiti attraverso procedure elettorali (anche se, per ipotesi, non partecipassero a funzioni di indirizzo politico» e ha rilevato che «nel caso dei presidenti e degli amministratori, tanto degli enti pubblici (si tratta degli enti pubblici diversi dalle amministrazioni territoriali; cioè degli enti da esse istituiti o vigilati), quanto degli enti privati in controllo pubblico, non si riscontra nessuno di tali presupposti: le cariche non comportano, infatti, la titolarità di funzioni di indirizzo politico (in senso stretto come ipotizza la delega del comma 50), ma piuttosto di funzioni di indirizzo politico-amministrativo (per gli enti pubblici) e di indirizzo politico «aziendale» (per gli enti di diritto privato in controllo pubblico), ma sempre in attuazione dell'indirizzo politico ricevuto; esse comunque non sono attribuite attraverso elezioni».

13.6. Alla luce di quanto sopra rilevato, gli articoli 1, comma 2, lettera *f*), e 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013, nella parte in cui prevedono l'inconferibilità degli «incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» per coloro che nell'anno antecedente sono stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» e includono quindi tali ultimi soggetti nel novero del organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012, appaiono porsi in violazione delle disposizioni costituzionali richiamate supra *sub* 13 per le ragioni di seguito specificate.

13.6.1. In primo luogo, le disposizioni appaiono confliggere con l'art. 3 e 76 Cost., atteso che — così come rilevato nella citata relazione della Commissione di studio dell'ANAC — l'ipotesi di inconferibilità delineata dalle stesse non è coerente con la delega di cui all'art. 1, commi 49 e 50, lettera *c*), legge n. 190/2012 che vincolava il legislatore delegato a limitare tale tipologia di inconferibilità soltanto a coloro che «abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive». Categoria, quest'ultima, a cui non pare possa ritenersi che appartengano coloro che sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico», atteso che tali soggetti — come già rilevato dalla Commissione di Studio istituita dall'ANAC — esercitano ruoli di gestione o, al più, di «indirizzo politico aziendale».

A tal proposito, il Collegio è consapevole del fatto che la giurisprudenza amministrativa ha, in altre occasioni, ritenuto di non promuovere una siffatta questione di legittimità costituzionale, evidenziando: *a*) che il legislatore delegato ha indicato tra gli incarichi da regolare «gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» (v. art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012); e *b*) che «per identificare l'ambito di applicazione della disciplina su inconferibilità e incompatibilità degli incarichi è a quest'ultima disposizione che si deve guardare, poiché è espressamente riferita agli incarichi da disciplinare» (*cf.*: Consiglio di Stato, V, 11 gennaio 2018, n. 126 e 27 marzo 2020, n. 2149, nonché in termini diversi Tribunale amministrativo regionale Bologna, I, 19 luglio 2018, n. 578).

E, tuttavia, il Collegio ritiene di non poter condividere una tale interpretazione dei criteri e principi direttivi contenuti nella legge delega che sovrappone in una lettura unitaria i criteri relativi agli incarichi di destinazione (di cui la legge delega mira a proteggere l'esercizio imparziale) contenuti nell'art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012 e quelli relativi alla definizione delle cause di inconferibilità (che riguardano quindi gli enti provenienza) indicati nell'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012.

E ciò anche per gli esiti contraddittori a cui conduce una tale lettura: è evidente infatti — come si dirà ancora infra *sub* 13.6.2 — che se gli incarichi di «amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» sono incarichi connotati dal requisito di imparzialità (da regolare e «proteggere» appunto ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *d*), legge n. 190/2012) gli stessi incarichi non possono costituire allo stesso tempo incarichi di indirizzo politico (ovvero incarichi naturalmente connotati da una condizione di parzialità).

13.6.2. Inoltre, la fattispecie di inconferibilità sopra indicata appare porsi in violazione degli atti. 3, 4, e 51 Cost., in quanto comporta in capo agli interessati un'evidente limitazione del proprio diritto al lavoro (art. 4 Cost.) nonché della propria possibilità di accedere agli uffici pubblici (art. 51 Cost.), senza che una siffatta limitazione appaia proporzionata, ragionevole e adeguata in relazione alle specifiche finalità perseguite dalla normativa di cui agli articoli 1, commi 49 e 50, lettera *c*), legge n. 190/2012, e 6-8, decreto legislativo n. 39/2013.



Si è già detto, infatti, che la prima finalità di tali disposizioni è quella di tutelare l'imparzialità dell'amministrazione, attraverso l'imposizione di un adeguato periodo di raffreddamento a coloro che si trovano in situazioni tali da ingenerare dubbi sulla loro personale imparzialità (come sono, per definizione, coloro che abbiano rivestito incarichi politici). E, tuttavia, come già notato, la posizione di coloro che sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» non è affatto assimilabile a quella di coloro che nell'anno precedente sono stati componenti di un organo di indirizzo politico (ad es. un sindaco, una consigliera comunale, un assessore, etc.), né tantomeno annoverabile tra quelle di per sé idonee a generare dubbi sull'imparzialità della persona, considerato che — come si è già detto — è proprio la normativa in materia di inconfiribilità a ricomprendere gli incarichi di «amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» tra quelli che devono essere esercitati nel rispetto del principio di imparzialità (con ciò che ne consegue in termini di non politicità dei soggetti che rivestono tali incarichi).

Ne consegue che la severa (ancorché temporanea) limitazione imposta attraverso l'inconfiribilità in oggetto appare inadeguata al conseguimento della (se non addirittura estranea alla) principale finalità perseguita dalla normativa.

Ancora più evidente appare l'inadeguatezza della disposizione rispetto all'ulteriore finalità meritocratica sottesa alla normativa: è chiaro, infatti, che la disposizione ostacola la circolazione (e le prospettive di carriera) all'interno del settore pubblico di amministratori competenti ed estranei a logiche di mera appartenenza politica (si pensi al giovane manager che all'esito di un primo incarico svolto brillantemente presso un piccolo ente si vede preclusa la possibilità di immediato accesso a ulteriori incarichi di responsabilità presso altre amministrazioni in un momento cruciale della propria vita professionale), con ciò che ne consegue sia in termini di disincentivo per i più competenti dall'impegno nel settore pubblico (con conseguente nocimento per il buon andamento della p.a.) sia in termini di inevitabili migrazioni dal settore pubblico a quello privato, peraltro in direzione biunivoca (non meno problematiche sotto il profilo dei potenziali rischi per l'imparzialità dell'azione amministrativa).

13.6.3. Sotto altro profilo — e specularmente — la disposizione richiamata si pone in tensione con i principi di buon andamento e ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 Cost. poiché preclude il conferimento degli incarichi «di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» a soggetti che nell'anno precedente hanno dimostrato la propria competenza in altra società pubblica, ovvero impedisce all'ente conferente di attribuire l'incarico a chi ha già dimostrato «sul campo» la professionalità e adeguatezza rispetto all'incarico da ricoprire (si pensi all'impossibilità per un'amministrazione comunale di indicare in una società partecipata che versa in una condizione di «crisi» un amministratore che nell'anno precedente ha manifestato grandi capacità nel risanamento di altra società pubblica che versava nelle medesime condizioni).

E ciò ancora una volta senza che tale preclusione risulti proporzionata e adeguata rispetto alle specifiche finalità sottese alla disciplina di cui all'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012 e al capo IV del decreto legislativo n. 39/2013 (risultando, anzi, la stessa — come si è già notato — in tensione con la finalità meritocratica della disciplina).

L'irragionevolezza della regola individuata sub 13, peraltro, è tanto più evidente se si considera che — al fine di temperare l'impatto della normativa sulla permanenza nella pubblica amministrazione di manager dotati di adeguate professionalità — l'ANAC (con la delibera 27 giugno 2013, n. 48) e la giurisprudenza amministrativa (cfr: Consiglio di Stato, V, 27 giugno 2018, n. 3946) hanno specificato che il divieto sancito nella stessa opera «soltanto per quanto riguarda l'incarico di amministratore presso un diverso ente e non impedisca invece la conferma dell'incarico già ricoperto» e ciò al fine di garantire la possibilità che «un amministratore meritevole possa essere confermato». È evidente, però, che tale soluzione — pur temperando in maniera apprezzabile e costituzionalmente orientata la regola di cui all'art. 7, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 39/2013 — conduce a esiti irragionevoli in quanto consente la conferma dell'amministratore meritevole presso la medesima società e non la sua nomina in altra società pubblica (che magari ha maggiore necessità di una tale professionalità, con tutto ciò che ne consegue in termini di pregiudizio per il buon andamento della p.a.).

13.6.4. Infine, la disposizione sopra indicata appare porsi in tensione altresì con gli articoli 3, 5, 97, 114 e 118 Cost. poiché, a tutt'evidenza, disincentiva i migliori manager dall'accettare incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative» di piccole dimensioni (incarichi che, in ragione di tale disposizione, risultano preclusivi di più prestigiosi e delicati affidamenti nell'anno successivo) al fine di non veder ostacolato il proprio successivo accesso a più importanti incarichi, con ciò che ne consegue in termini di penalizzazione dei piccoli comuni e di compressione della loro possibilità di rendere servizi pubblici adeguati (e, quindi, in ultimo, della loro autonomia).

13.6.5. Infine, fermo restando quanto osservato sopra, il Collegio ritiene che, anche a voler ricondurre la causa di inconfiribilità prevista dall'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 per chi proviene dall'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme



associative» alla generalissima finalità di prevenzione dei conflitti di interesse sottesa alla complessiva disciplina di cui alla legge n. 190/2012 e al decreto legislativo n. 39/2013 (e non invece, come pure pare necessario, alle specifiche finalità sottese a tutte le ipotesi illustrate nel capo IV del decreto, così come individuate supra *sub* 13.2), la regola prevista da tale disposizione non possa in ogni caso considerarsi adeguata, ragionevole e proporzionata rispetto a una tale generica finalità (declinata nell'ottica di evitare la possibile funzionalizzazione del precedente incarico amministrativo al raggiungimento di nuovi e più importanti incarichi manageriali, attraverso la cura di interessi impropri), tenuto conto sia della natura fondamentale dei diritti personali compressi dall'inconferibilità sopra indicata (*cf.* supra *sub* 13.6.2), sia del complessivo impatto che la misura ha sulla funzionalità dell'amministrazione (*cf.* supra *sub* 13.6.3 e 13.6.4). Circostanze, queste ultime, che devono essere adeguatamente considerate nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze che vengono in rilievo in relazione all'istituto in oggetto.

14. Ciò chiarito sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità sopra specificata, il Collegio ritiene che non vi possa esser dubbio in ordine al fatto che la stessa sia rilevante (se non addirittura dirimente) per la definizione del giudizio innanzi a questo Tribunale: e ciò sia perché il provvedimento gravato ha come presupposto la disposizione di cui è dubbia la costituzionalità; sia perché le specifiche censure relative all'applicazione dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 nei confronti di soggetti che sono estranei al mondo della politica (e la connessa questione di costituzionalità) sono state poste da parte ricorrente nel primo — e principale — motivo di ricorso; sia perché, infine, non appaiono fondate le ulteriori censure svolte nel ricorso che consentirebbero la decisione dello stesso senza il previo promovimento della questione di legittimità costituzionale.

15. Infine, il Collegio ritiene che non sia possibile addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione (così come pure richiesto da parte ricorrente con il primo motivo di gravame, nel quale è stata lamentata l'errata applicazione della disposizione da parte di ANAC), tenuto conto del chiaro tenore letterale degli artt. 1, comma 2, lettera *f*) e 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 — che espressamente includono tra gli incarichi di provenienza (relativi a organi di indirizzo politico indicati dall'art. 1, comma 50, lettera *c*, decreto legislativo n. 190/2012) per i quali opera l'inconferibilità quelli di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative».

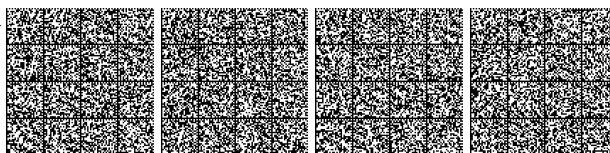
Ciò è sufficiente a giustificare la rimessione della questione alla Corte costituzionale, atteso che da tempo la giurisprudenza di quest'ultima è consolidata nell'escludere che il mancato ricorso da parte del giudice *a quo* a un'interpretazione costituzionalmente orientata possa essere causa d'inammissibilità di una questione di legittimità «quando vi sia un'adeguata motivazione circa l'impedimento a tale interpretazione, in ragione del tenore letterale della disposizione» (*cf.* Corte costituzionale, 10 gennaio 2018, n. 15 e 24 febbraio 2017, n. 42).

16. Per tutte le ragioni appena illustrate, sussistono i presupposti previsti dall'art. 23, legge n. 87/1953 per la proposizione della questione di legittimità costituzionale di cui alla lettera *A*) nei termini indicati supra *sub* 13.

#### *B*) Sulla seconda questione di legittimità costituzionale

17. Ferma l'assorbente questione di legittimità costituzionale sopra evidenziata, il Collegio rileva che è altresì non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconferibilità per «coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost.

17.1. A tal proposito, è opportuno notare che il testo integrale dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 prevede che «a coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti: *a*) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione; *b*) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera *a*); *c*) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale; *d*) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione».





La disposizione, quindi, considera rilevante la popolazione dell'ente locale di riferimento in relazione a due distinte ipotesi:

in relazione agli incarichi di provenienza, con esclusivo riferimento a coloro che nell'anno precedente «abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune o di una forma associativa tra comuni ... nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico» (per i quali la disposizione richiede, appunto, che l'ente locale dove si è esercitato l'incarico politico abbia almeno 15.000 abitanti);

in relazione agli incarichi di destinazione previsti alle lettere *a*), *b*) e *d*), disponendo che l'inconferibilità opera solo se gli stessi sono relativi a enti locali (o società e enti di diritto privato controllati da enti locali) «con popolazione superiore a 15.000 abitanti».

La stessa disposizione, al contrario, non prevede alcun limite minimo di popolazione con riferimento al motivo di inconferibilità costituito dall'aver precedentemente ricoperto l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» (ovvero non richiede che l'ente locale che controlla la società di provenienza abbia una popolazione superiore a una determinata soglia).

17.2. Alla luce di quanto sopra, è evidente l'irragionevolezza della disposizione che individua come causa di inconferibilità l'aver ricoperto nell'anno precedente l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione», senza prevedere che la stessa opera solamente se il controllo è esercitato da parte di enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

17.2.1. In primo luogo, la previsione di cui sopra appare irragionevole in quanto — così come formulata — prevede l'inconferibilità per coloro che nell'anno precedente hanno rivestito l'incarico di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di enti locali con meno di 15.000 abitanti, mentre al contrario non la prevede per chi è stato componente degli organi politici di tali enti (sindaci, assessori, consiglieri).

In tal modo la disposizione realizza una disparità di trattamento intollerabile, specie se si considera la specifica finalità delle disposizioni di cui al capo IV, decreto legislativo n. 39/2013 (che appunto — come si è detto supra *sub* 13.2 — sono volte a regolare l'accesso negli incarichi amministrativi di soggetti che sono stati titolari di incarichi politici).

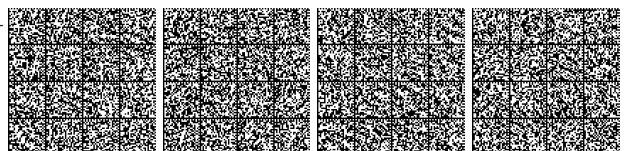
È evidente, allora, che se il legislatore delegato ha ritenuto che le piccole dimensioni del Comune di provenienza di un sindaco o di un consigliere comunale siano tali da attenuare il rischio che la sua successiva nomina a un incarico amministrativo sia avvenuta per ragioni «politiche» (o comunque per attenuare i rischi di parzialità reale o percepita), analoghe considerazioni dovevano e devono essere valide per chi ha rivestito l'incarico di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» da parte di enti locali di con una popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Tale irragionevole disparità di trattamento (art. 3 Cost.), a tutt'evidenza si traduce in un'illegittima compressione di diritti fondamentali degli interessati, quale il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e quello di accedere alle cariche pubbliche (art. 51 Cost.) nonché — per le ragioni spiegate supra *sub* 13.6.3 e 13.6.4 — in un pregiudizio per il buon andamento della pubblica amministrazione e in particolar modo degli enti locali di piccole dimensioni (*cf.* alti. 5, 97, 114 e 118 Cost.).

È evidente, infatti, che la mancata indicazione della soglia dei 15.000 abitanti con riferimento all'ente locale che ha attribuito l'incarico di provenienza, per un verso ostacola il flusso *bottom-up* (da società controllate da enti di piccole dimensioni a società pubbliche di maggiore rilievo) dei manager più meritevoli e, per altro verso, disincentiva i migliori professionisti dall'accettazione degli incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» da parte di enti di piccole dimensioni.

17.2.2. La disposizione, inoltre, appare parimenti irragionevole (e quindi illegittima) sotto un diverso profilo, ovvero perché — così come evidenziato dalla stessa ANAC nel provvedimento impugnato (*cf.* supra *sub* 7.3) — vieta il passaggio diretto da una società controllata da enti di piccole dimensioni a società controllate da enti di più grandi, consentendo, invece, il passaggio inverso, ossia da una società in controllo da enti di maggiori dimensioni a una società controllata da piccoli comuni (e ciò perché — come si è notato supra *sub* 16 — l'art. 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013 dispone che l'inconferibilità opera solo se la società di destinazione è controllata da enti locali «con popolazione superiore a 15.000 abitanti»).

Tale asimmetria è del tutto irragionevole, se si considera — appunto — che la stessa impedisce, come si è già notato, a manager meritevoli che hanno ultimato il proprio incarico presso una società controllata da un ente di piccole dimensioni di essere «promossi» alla guida di società controllate da enti di maggiori dimensioni (e per ciò stesso tendenzialmente comportanti maggiori responsabilità), mentre consente che un amministratore (che magari non ha dimostrato particolari capacità alla guida di un ente di maggior rilievo) sia poi nominato in una società «minore» (passaggio che, peraltro, appare maggiormente esposto a influenze estranee alla logica meritocratica).





Da quanto sopra, peraltro, è evidente che — anche sotto tale profilo — l'irragionevolezza della disposizione si traduce non solo in un'illegitimità e sproporzionata compressione dei diritti fondamentali degli interessati (artt. 4 e 51 Cost.), ma anche e soprattutto in un pregiudizio per il buon andamento della stessa pubblica amministrazione (*cf.* 97 Cost.).

18. Ciò chiarito in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, questo Collegio è ben consapevole che, ove questa Corte ritenesse fondata la prima questione di legittimità indicata supra *sub* 13 (e identificata nella presente ordinanza con la lettera *A*), la questione indicata supra *sub* 17 (segnata *sub* *B*) non avrebbe più alcun rilievo nell'ambito del giudizio *a quo*.

Tale circostanza, tuttavia, a opinione del Collegio non importa l'insussistenza della rilevanza con riferimento a tale seconda questione ma costituirebbe al più (in caso di accoglimento della questione indicata supra *sub* *A*) un motivo di «irrelevanza sopravvenuta» (o, se si vuole, di «improcedibilità») della seconda questione (che risulterebbe — in sostanza — assorbita nella prima).

Una tale conclusione, per un verso, appare coerente con quanto evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al fatto che «il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato e non anche il periodo successivo alla rimessione della questione alla Corte costituzionale» (*cf.* Corte costituzionale, ordinanza 20 aprile 2000, n. 110); per altro verso — come si è già notato supra *sub* 12 — risponde a esigenze di concentrazione e ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.) e di buon andamento del servizio giustizia (art. 97 Cost.).

Alla luce di quanto sopra, considerato che, come si è già detto, il provvedimento impugnato è stato adottato sulla base dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, e osservato, inoltre, che la questione della consistenza della popolazione degli enti locali che controllavano le società di provenienza è stata espressamente dedotta da parte ricorrente nel terzo motivo di ricorso, il Collegio ritiene che anche la seconda questione sia rilevante.

19. Infine, il Collegio ritiene di condividere quanto osservato dall'ANAC in ordine all'impossibilità di addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, atteso il tenore letterale dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013, che non richiede una soglia minima di abitanti del Comune che esercita il controllo nella società di provenienza del soggetto interessato come, invece, richiesto in altre parti del testo normativo (circostanza — quest'ultima — che induce a ritenere applicabile al caso di specie il principio interpretativo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

In ragione di quanto sopra, il Collegio ritiene di dover sollevare anche tale questione, tenuto conto che, per giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, ove il giudice *a quo* ritenga che l'interpretazione letterale della disposizione osti alla possibilità di un'interpretazione conforme «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (*cf.* ancora Corte costituzionale, 24 febbraio 2017, n. 42).

20. Per tutte le ragioni appena illustrate, anche con riferimento alla questione di legittimità costituzionale individuata supra *sub* 17 e rubricata alla lettera *B* sussistono i presupposti previsti dall'art. 23, legge n. 87/1953.

#### IV. Conclusioni (paragrafi 21-23).

21. Per tutti i motivi sopra richiamati — ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale illustrate in parte motiva e constatata l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni che vengono in rilievo — questo Tribunale deve sollevare la questione di legittimità costituzionale:

*A*) degli articoli 1, comma 2, lettera *f*) e 7, comma 2, lettera *d*), decreto legislativo n. 39/2013, nella parte in cui prevedono l'inconferibilità degli «incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione» a coloro che nell'anno antecedente sono stati «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» e assimilano, quindi, tali ultimi soggetti a coloro che sono stati componenti di organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera *c*), legge n. 190/2012, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 (per le ragioni spiegate in motivazione *supra* *sub* 13-16);

*B*) dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconferibilità per «coloro che [nell'anno precedente] siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente locale controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 (ovvero, in altri termini, nella parte in cui non prevede per tale incarico di provenienza la stessa soglia di rilevanza in termini di popolazione prevista dalla stessa disposizione sia per gli incarichi di provenienza cd. «politici», sia in relazione agli enti di destinazione), per violazione degli artt. 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost. (per le ragioni spiegate in motivazione *supra* *sub* 17-20).



22. Il processo deve, pertanto, essere sospeso ai sensi e per gli effetti degli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 codice di procedura civile con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

23. Ogni ulteriore statuizione è riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima quater) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale:*

*A) degli articoli 1, comma 2, lettera f) e 7, comma 2, lettera d) decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui prevedono che «a coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione», ovvero nella parte in cui assimilano gli incarichi di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico» alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lettera c), legge n. 190/2012, per violazione degli ai tt. 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 Cost. (per le ragioni spiegate in motivazione supra sub 13-16);*

*B) dell'art. 7, comma 2, decreto legislativo n. 39/2013 nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconfiribilità prevista per «coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione» ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000, per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost. (per le ragioni spiegate in motivazione supra sub 17-20).*

*Sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 1 c.p.a. e dell'art. 295 codice civile;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della segreteria;*

*Rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, a tutte le parti in causa, e che sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 29 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente;

Mariangela Caminiti, Consigliere;

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, estensore.

*Il Presidente: ANASTASI*

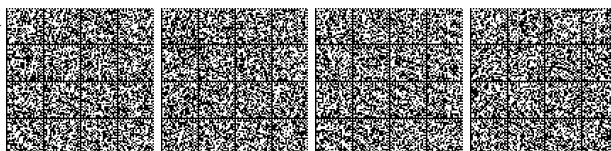
*L'estensore: LANZAFAME*

23C00086

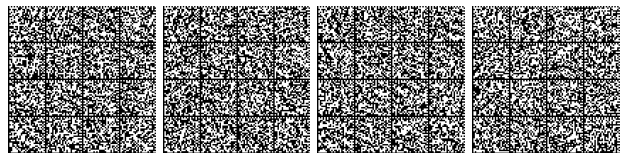
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-019) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
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.







€ 10,00

