

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 24

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

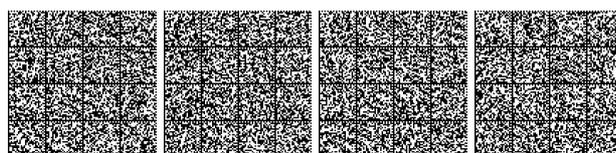
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 giugno 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**

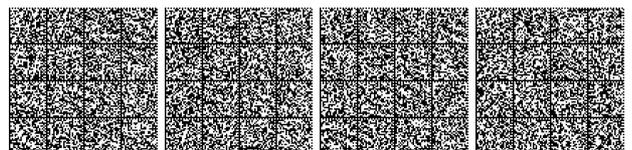




# S O M M A R I O

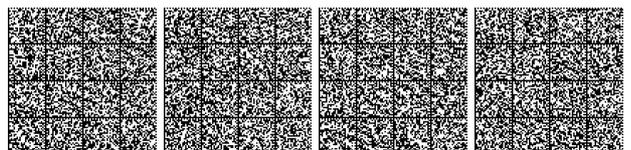
## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **114.** Sentenza 5 aprile - 8 giugno 2023  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Molise - Riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio derivante da servizi di trasporto pubblico locale resi nell'anno 2020 - Imputazione della spesa nell'esercizio precedente a quello del riconoscimento - Violazione del principio contabile dell'annualità di bilancio e dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**  
 - Legge regionale della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14.  
 - Costituzione, artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e). . . . . Pag. 1
- N. **115.** Sentenza 18 aprile - 8 giugno 2023  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Liguria - Ripetizione unilaterale dei confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché dei principi di tutela del paesaggio e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**  
 - Legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, art. 18, comma 1.  
 - Costituzione, artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s). . . . . Pag. 8
- N. **116.** Sentenza 10 maggio - 13 giugno 2023  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero per infondatezza della notizia di reato - Possibilità, per il giudice per le indagini preliminari, di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e stante la mancata opposizione dell'indagato - Preclusione, in base all'interpretazione della Corte di cassazione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di proporzionalità, di responsabilità per il fatto e di personalità della responsabilità penale, della finalità rieducativa della pena, di ragionevolezza, di ragionevole durata del processo, anche nell'accezione convenzionale, e di soggezione dei giudici soltanto alla legge - Non fondatezza delle questioni.**  
 - Codice di procedura penale, art. 409, commi 4 e 5, in combinato disposto con l'art. 411, commi 1 e 1-bis, del medesimo codice.  
 - Costituzione, artt. 3, 13, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma, 76, 101, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 14, terzo comma, lettera c). . . . . Pag. 17
- N. **117.** Ordinanza 10 maggio - 13 giugno 2023  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina - Omessa quantificazione degli oneri finanziari e delle risorse con cui farvi fronte - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Estinzione del processo.**  
 - Legge della Regione Siciliana 8 aprile 2022, n. 6.  
 - Costituzione, art. 81, terzo comma. . . . . Pag. 27



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. 76. Ordinanza del Consiglio di Stato del 3 maggio 2023  
**Impiego pubblico - Trattamento economico - Maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità (RIA), prevista dall'art. 9 del d.P.R. n. 44 del 1990 di approvazione degli accordi del comparto Ministeri - Proroga al 31 dicembre 1993 della disciplina emanata sulla base di tali accordi - Interpretazione dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, nel senso che la predetta proroga non modifica la data del 31 dicembre 1990, già stabilita per la maturazione delle anzianità di servizio prescritte ai fini delle maggiorazioni della RIA, fatta salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della legge n. 388 del 2000.**
- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)", art. 51, comma 3..... Pag. 29
- N. 77. Ordinanza del Tribunale di Rovereto del 18 aprile 2023  
**Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.**
- Codice penale, art. 635, in relazione all'art. 624, terzo comma, del medesimo codice..... Pag. 35
- N. 78. Ordinanza del Consiglio di Stato del 27 marzo 2023  
**Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente - Norme della Regione Puglia - Esame di idoneità all'esercizio del relativo servizio - Prevista allegazione, alla domanda di partecipazione, di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, attestante, tra l'altro, l'assenza di carichi pendenti.**
- Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), art. 8, comma 3. .... Pag. 36



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 114

*Sentenza 5 aprile - 8 giugno 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Molise - Riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio derivante da servizi di trasporto pubblico locale resi nell'anno 2020 - Imputazione della spesa nell'esercizio precedente a quello del riconoscimento - Violazione del principio contabile dell'annualità di bilancio e dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.**

- Legge regionale della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14.
- Costituzione, artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

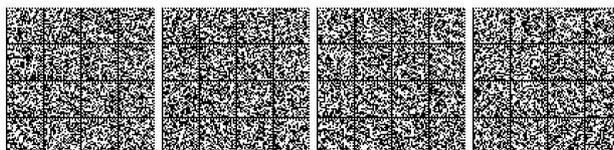
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2022, iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Matteo Carmine Iacovelli e Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe (registro ricorsi n. 64 del 2022) ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020)», deducendo la violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La prima disposizione impugnata, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 14 del 2022 (Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa), prevede che «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 21.517.387,21, derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020».

Il successivo art. 2, rubricato «Norma finanziaria», stabilisce che «[a] finanziamento dei debiti di cui all'articolo 1, dell'importo complessivo di euro 21.517.387,21 si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021», e indica i capitoli di bilancio sui quali effettuare il relativo prelievo.

1.1.- Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni regionali, nell'individuare la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 sulle risorse dell'esercizio 2021, ormai concluso, si porrebbero in contrasto con l'art. 3 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), che esige il rispetto sia del principio contabile generale dell'annualità del bilancio, espresso nell'Allegato 1, paragrafo 1, sia del principio contabile applicato contenuto nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

Le disposizioni impugnate violerebbero, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che stabilisce la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

1.2.- È inoltre denunciata la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché la violazione del principio contabile dell'annualità del bilancio comporterebbe nuovi e maggiori oneri, che rimarrebbero sforniti della relativa fonte di finanziamento.

2.- Con riferimento alla violazione del principio della annualità del bilancio, il ricorrente evidenzia che l'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che le amministrazioni pubbliche conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'Allegato 1, che stabilisce, al paragrafo 1, che «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale».

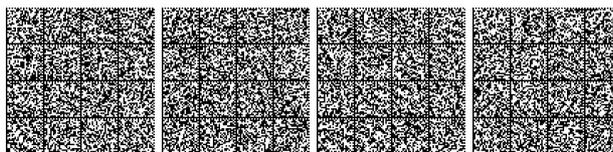
La difesa statale richiama, inoltre, il principio enunciato al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 allo stesso d.lgs. n. 118 del 2011, che stabilisce che «[l]'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

Il ricorrente fa rilevare che la copertura indicata dalla legge regionale impugnata è costituita da risorse provenienti dal bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, mentre essa avrebbe dovuto fare riferimento all'anno 2022, in cui il debito fuori bilancio è stato riconosciuto.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che le materie «sistema tributario e contabile dello Stato», «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «perequazione delle risorse finanziarie» sono riservate alla competenza esclusiva del legislatore statale, che ha stabilito la relativa disciplina nel d.lgs. n. 118 del 2011, avente «una posizione di assoluta preminenza nel contesto dell'armonizzazione contabile».

3.- Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'Avvocatura generale dello Stato deduce che il mancato rispetto del principio contabile dell'annualità del bilancio comporterebbe nuovi e maggiori oneri, sforniti della relativa fonte di finanziamento.

Si fa altresì rilevare che il principio di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziandosi in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutte le disposizioni che producano un'alterazione della sana gestione finanziaria e contabile (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 244 del 2020).



Il ricorrente evidenzia inoltre che, ai sensi dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), «[l]e leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali». Tale quantificazione deve rispettare le fondamentali esigenze di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira e che si impongono anche al legislatore regionale.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, conforme al modello legale, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 124 del 2022, n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013).

4.- Con atto depositato il 14 novembre 2022, si è costituita in giudizio la Regione Molise, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo il rigetto del ricorso.

4.1.- La resistente deduce, in primo luogo, che la legge reg. Molise n. 14 del 2022 discenderebbe dalla procedura avviata con deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2021, n. 486, recante «Proposta di legge regionale "Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" (legge regionale 4 maggio 2021, n.1, art.6, "Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2021/2023, in materia di entrate e spese. modificazioni e integrazioni di leggi regionali)", derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia s.p.a. nell'anno 2020».

La Regione Molise evidenzia inoltre che la copertura del relativo onere è stata individuata dalla deliberazione della Giunta regionale 30 novembre 2021, n. 407 (Proposta di legge "Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche a leggi regionali"), con la quale sono stati previsti, per l'esercizio 2021, specifici stanziamenti per la copertura dei debiti fuori bilancio, pari a euro 20.445.722,42, sul capitolo n. 70029 (10.01.1.103) - (Funzionamento servizi mobilità su ferro - Oneri pregressi Trenitalia), nonché dalla deliberazione della Giunta regionale 17 dicembre 2021, n. 437, recante «Variazione del bilancio di previsione 2021-2023, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 37)», con cui sono state iscritte, per l'esercizio 2021, sul capitolo 19405 (10.01.1.103) - (Funzionamento servizi mobilità su gomma e ferro - trasporto ferroviario) - nuove assegnazioni vincolate del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, pari a euro 1.264.430,02, in forza di accertamento n. 2021.4466.1 del 22 dicembre 2021.

4.2.- La difesa regionale fa rilevare che la legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali) è stata promulgata e pubblicata contestualmente alla legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020). La difesa regionale evidenzia che, in esecuzione dell'assestamento del bilancio 2021-2023, è intervenuta la variazione del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale, in applicazione dell'art. 51, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 118 del 2011, che, tra l'altro, disciplina le variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie.

Ad avviso della difesa regionale, la mancata impugnazione delle precedenti leggi regionali n. 6 e n. 7 del 2021 avrebbe "cristallizzato" l'imputazione al bilancio regionale dell'anno 2021 delle risorse necessarie al ripianamento del debito di cui alla legge reg. Molise n. 14 del 2022 e ciò sarebbe rilevante anche ai fini della procedibilità dell'impugnazione.

La difesa regionale deduce quindi che nell'esercizio finanziario 2021 sono sorte le obbligazioni di pagamento ed è stata rinvenuta la provvista per farvi fronte, benché il Consiglio regionale si sia riunito nell'anno successivo per approvare la relativa legge di riconoscimento.

L'accantonamento denominato «Fondo copertura debiti fuori bilancio» sarebbe stato, a sua volta, alimentato dal risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020, appostato in sede di rettifica della proposta di legge regionale di rendiconto generale 2020, con deliberazione della Giunta regionale 30 novembre 2021, n. 404, recante «Decisione giudizio di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti (delib. n.80/2021/PARI) sulla proposta di legge regionale "Rendiconto generale 2020 Regione Molise (DGR n.210/2021 e integrazioni n.256/2021)". Rettifica risultato di amministrazione e proposte di iniziativa ai fini del superamento delle eccezioni», intervenuta a seguito del giudizio di parifica della sezione regionale di controllo per il Molise della Corte dei conti, con deliberazione 22 novembre 2021, n. 80.

Conseguentemente, nella legge reg. Molise n. 7 del 2021, sarebbero stati individuati i fondi per copertura di debiti fuori bilancio, per rischi da contenziosi e per passività potenziali, come esposto nella «Nota integrativa all'assestamento e variazione generale del bilancio di previsione della Regione Molise 2021/2023».

4.3.- La difesa regionale, inoltre, riferisce che, per l'anno 2021, alla Regione Molise è stato riconosciuto uno spazio finanziario maggiore di quello ordinario, potendosi essa avvalere della facoltà riconosciuta dall'art. 56, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i gio-



vani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106. Per l'esercizio 2021, è stato così consentito alle regioni di derogare ai limiti posti dall'art. 1, commi 897 e 898, 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 l'esercizio finanziario 2022 tale deroga non è stata più prevista. Pertanto, ad avviso della difesa regionale, si sarebbe reso necessario imputare all'esercizio 2021 la spesa in favore della società creditrice, in considerazione sia della natura del fondo individuato per la copertura finanziaria, destinato ad adempiere ai debiti fuori bilancio (a sua volta appositamente formato mediante utilizzo del risultato di amministrazione), sia delle nuove assegnazioni del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, sia, infine, della natura certa, liquida ed esigibile del debito.

Ad avviso della difesa regionale, la soluzione prescelta sarebbe in linea con i principi contabili previsti dalla disciplina statale, poiché il pagamento è stato vincolato all'avvenuto riconoscimento della legittimità del debito da parte dell'organo legislativo.

Del resto, la possibilità di imputare contabilmente all'esercizio in cui le obbligazioni sono esigibili e quella di registrare l'impegno di spesa prima del formale riconoscimento emergerebbero dallo stesso paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011. Infatti, in considerazione della specifica ragione del debito, sicuramente esigibile nel 2021, la registrazione della spesa costituiva un adempimento necessario a garantire il soddisfacimento delle ragioni dei creditori e ad evitare i maggiori esborsi derivanti dalle procedure giudiziali che gli stessi potrebbero attivare.

Questa determinazione sarebbe connessa, da un lato, alla necessità di superare i rilievi emersi a fine novembre 2021 nel giudizio della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, di parificazione del rendiconto regionale 2020, dall'altro lato, all'assestamento del bilancio regionale 2021, approvato con legge reg. Molise n. 7 del 2021. Sulla base di esigenze finanziarie accertate in quel momento dell'anno, sono stati così individuati gli specifici fondi, tenendo conto anche della deroga per il 2021 ai limiti posti dai commi 897 e 898 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

La difesa regionale sostiene, quindi, che i debiti oggetto della legge regionale impugnata sono stati finanziati con risorse che si sarebbero rese eccezionalmente disponibili nell'anno 2021. Ove non fosse condivisa questa impostazione, andrebbe rilevato il carattere lacunoso del principio contabile di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, là dove non prevede la situazione, in concreto verificatasi nel caso in esame, di un ente territoriale che abbia la possibilità di adempiere alle proprie obbligazioni di pagamento, costituenti debiti fuori bilancio, con risorse finanziarie individuate nell'anno di emersione del debito stesso, anziché in quello del suo riconoscimento. Ciò sarebbe rispettoso dell'obbligo costituzionale di copertura, in termini quantitativi, qualitativi e temporali.

Ad avviso della difesa regionale, la riferibilità all'esercizio 2021 della copertura finanziaria non determinerebbe un'alterazione dei saldi complessivi, né delle risultanze finali del conto e, al contempo, garantirebbe il rispetto dell'equilibrio gestionale del bilancio, in ossequio ai principi contabili dell'integrità, della veridicità, dell'attendibilità, della correttezza, della coerenza. Viceversa, questi principi sarebbero violati se gli impegni si dovessero assumere in un'annualità in cui mancassero le necessarie coperture finanziarie.

4.4.- D'altra parte, ad avviso della difesa regionale, alla situazione in esame sarebbe applicabile il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato dal paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, cui la Regione Molise si sarebbe attenuta, impegnando nell'esercizio 2021 le somme oggetto delle disposizioni impuginate.

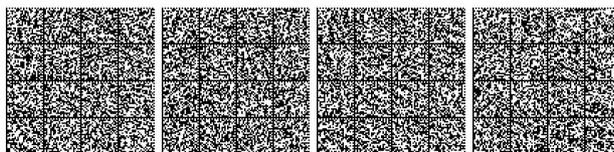
La difesa regionale evidenzia che l'emersione dei debiti fuori bilancio e il loro finanziamento rappresenterebbero gli esiti di un più ampio percorso virtuoso intrapreso dalla Regione Molise, volto alla rappresentazione veritiera dei fatti di gestione e realizzato sia attraverso specifici accantonamenti per debiti e passività potenziali, sia attraverso la razionalizzazione delle spese regionali.

4.5.- Quanto alla denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., per assenza di copertura finanziaria, la difesa regionale ritiene inammissibile la questione per la genericità della motivazione del ricorso, che non spiegherebbe perché non vi sarebbe copertura finanziaria.

D'altra parte, anche a volere ipotizzare che tale mancanza discenda dal primo profilo di censura, la ritenuta non fondatezza di quest'ultimo comporterebbe la manifesta non fondatezza del secondo motivo di ricorso.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2022, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.



La prima disposizione impugnata contiene il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise derivante da servizi di trasporto pubblico locale resi da Trenitalia spa nell'anno 2020. Il successivo art. 2 indica la copertura finanziaria degli oneri derivanti da questo stesso riconoscimento.

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni regionali, nell'individuare la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 nelle risorse dell'esercizio 2021, ormai concluso, si porrebbero in contrasto con l'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, che esige il rispetto sia del principio contabile generale dell'annualità del bilancio, espresso nell'Allegato 1, paragrafo 1, sia del principio contabile applicato contenuto nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

Le disposizioni regionali impuginate violerebbero, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale le materie «armonizzazione dei bilanci pubblici», «sistema tributario e contabile dello Stato», e «perequazione delle risorse finanziarie».

È inoltre denunciata la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché il riconoscimento del debito fuori bilancio comporterebbe nuovi e maggiori oneri, che rimarrebbero sforniti della relativa fonte di finanziamento.

2.- In via preliminare, non è fondata l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione sollevata dalla difesa regionale.

In particolare, la Regione Molise deduce che la mancata impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, delle precedenti leggi regionali n. 6 del 2021 (relativa al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020), e n. 7 del 2021 (relativa all'assestamento del bilancio di previsione 2021-2023) avrebbe «cristallizzato l'imputazione [...] al Bilancio regionale dell'anno 2021» delle risorse necessarie al ripianamento del debito fuori bilancio di cui alla legge n. 14 del 2022 e ciò sarebbe rilevante anche «ai fini della procedibilità [dell']impugnazione».

Tuttavia, questo assunto difensivo non influisce sull'ammissibilità del ricorso. Infatti, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «[l']ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate». Infatti, «l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate» (sentenze n. 19 del 2023 e n. 24 del 2022; nello stesso senso, tra le tante, sentenze, n. 251 del 2022, n. 124, n. 107 e n. 25 del 2021 e n. 117 del 2020).

3.- D'altra parte, non risulta fondata neppure l'eccezione di inammissibilità della questione per genericità della motivazione del ricorso, con specifico riferimento alla denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 171 del 2021). Il ricorrente «ha l'onere non solo di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva» (sentenza n. 23 del 2022). È necessario, in altri termini, che la motivazione addotta a supporto delle censure, per quanto sintetica, raggiunga quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» (sentenza n. 64 del 2016), che consenta a questa Corte di esaminare il merito dell'impugnativa proposta (tra le molte, sentenze n. 123 del 2022, n. 195 e n. 29 del 2021, n. 273 e n. 194 del 2020, n. 201 e n. 83 del 2018).

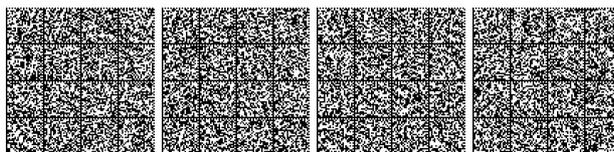
Nella specie, le questioni, pur formulate in termini sintetici, superano tale soglia minima di chiarezza e, quindi, consentono lo scrutinio del merito. Nelle argomentazioni del ricorrente risultano illustrate le ragioni del contrasto con il parametro costituzionale evocato, prospettando che dalla violazione del principio di annualità del bilancio consegua anche l'assenza di una copertura giuridicamente idonea al finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalla disposizione impugnata.

4.- Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

4.1.- Come si è visto, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 14 del 2022 riconosce la legittimità di debiti assunti dalla stessa Regione in assenza della relativa registrazione nei documenti di bilancio, mentre l'art. 2 individua la copertura finanziaria degli oneri derivanti da questo stesso riconoscimento su risorse dell'esercizio 2021.

Il ricorso statale assume il contrasto di entrambe le disposizioni impuginate con il principio contabile dell'annualità del bilancio e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che stabilisce la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

4.2.- Vengono qui in rilievo i principi contabili stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011, evocati dal ricorrente quali parametri interposti.



In particolare, il principio dell'annualità del bilancio è richiamato dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, là dove stabilisce che «[l]e amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1». A sua volta, il paragrafo 1 dell'Allegato 1 (rubricato «Principi generali o postulati») prevede che «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale».

Il bilancio è quindi predisposto con cadenza annuale, secondo distinti periodi di gestione, che coincidono con l'anno solare (dal 1° gennaio al 31 dicembre).

4.3.- A questo riguardo, va richiamato il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui i principi contabili contenuti nel citato d.lgs. n. 118 del 2011 costituiscono espressione della competenza esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi scrupolosamente a essi, in quanto le regole poste a tutela della finanza pubblica sono indefettibili e inderogabili (tra le molte, sentenze n. 81 del 2023, n. 268 del 2022 e n. 184 del 2016).

Questa Corte ha inoltre affermato che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili e - dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato - ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria e in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, per mezzo dei principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118 del 2011 (sentenze n. 81 del 2023 e n. 184 del 2016).

La tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coesistente per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è quindi sottratta alla possibilità di interventi da parte del legislatore regionale. Ciò al fine di evitare una frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza legislativa esclusiva assegnata allo Stato ha voluto superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Del resto, una legge regionale che intervenga ex post su un esercizio già chiuso compromette l'attendibilità dei valori contabili espressi nel rendiconto. Infatti, ciò si riflette sui valori presi a riferimento per la ricostruzione contabile degli esercizi successivi, ponendosi in contrasto con l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari, che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale (sentenze n. 268 del 2022 e n. 274 del 2017).

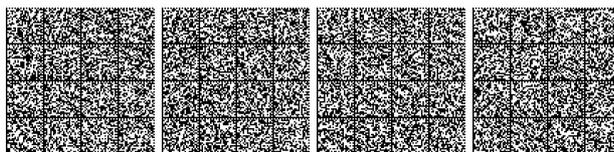
I principi contabili invocati dal ricorrente nel presente giudizio rappresentano dunque norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e la loro violazione da parte delle disposizioni regionali impugnate determina il contrasto con il parametro costituzionale evocato.

4.4.- Proprio con riferimento ad analoghe leggi della stessa Regione Molise, questa Corte ha recentemente affermato che «[l]a legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio "le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti" a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta» (sentenze n. 81 e n. 51 del 2023).

Alle regioni non è quindi consentito di intervenire sulle previsioni di un esercizio ormai concluso. Le disposizioni impugnate, approvate il 4 agosto 2022, anziché reperire la copertura finanziaria del debito riconosciuto a valere sulle previsioni dell'esercizio 2022 del bilancio di previsione, hanno invece imputato il debito all'esercizio di bilancio 2021, così ponendosi in contrasto con i principi contabili sopra richiamati e dunque violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.5.- Deve escludersi, d'altra parte, che nel caso in esame sia applicabile il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e richiamato dalla difesa regionale.

La specificità del procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, regolato dall'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, esige il rispetto dei principi contabili richiamati dal ricorrente, sicché l'asserita prevalenza della sostanza sulla forma, invocata dalla difesa regionale, si risolverebbe nella sostanziale disapplicazione della disciplina statale che regola tale procedimento.



4.6.- In definitiva, le disposizioni impugnate hanno imputato un debito all'esercizio di bilancio 2021, anziché al 2022, nonostante il relativo riconoscimento sia avvenuto solo nell'agosto 2022. Esse si pongono quindi in contrasto con l'evocato parametro interposto, rappresentato dal principio contabile generale dell'annualità del bilancio, espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 1, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale, secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare.

La difforme previsione delle disposizioni regionali impugnate realizza, pertanto, il denunciato contrasto con l'evocato parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

5.- È altresì fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 14 del 2022, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Ai sensi dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, al riconoscimento del debito con legge regionale deve accompagnarsi la contestuale individuazione, da parte dello stesso Consiglio regionale, della copertura finanziaria del relativo onere nell'esercizio di riferimento. Pertanto, «la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili» (sentenza n. 51 del 2023).

A questo riguardo, va sottolineato l'inscindibile collegamento funzionale fra il rispetto del principio di annualità del bilancio e la legittimità della copertura finanziaria del provvedimento legislativo regionale che dispone il riconoscimento del debito fuori bilancio. Tale connessione comporta la contestuale violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., non risultando ottemperate dal legislatore regionale le prescrizioni stabilite dall'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 84 del 2023).

Nel caso in esame, la legge reg. Molise n. 14 del 2022, nel riconoscere un debito fuori bilancio, non ne ha individuato la copertura finanziaria nell'esercizio 2022, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

6.- Resta assorbita l'ulteriore questione promossa in relazione alla seconda norma interposta evocata, ossia quella di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 9.1.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 14, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020)».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 giugno 2023.

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 115

*Sentenza 18 aprile - 8 giugno 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Liguria - Ripermimetrazione unilaterale dei confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché dei principi di tutela del paesaggio e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, art. 18, comma 1.
- Costituzione, artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 settembre 2022, depositato in cancelleria il 22 settembre 2022, iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udita nell'udienza pubblica del 18 aprile 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Aurelio Domenico Masuelli per la Regione Liguria;

deliberato nella camera di consiglio del 18 aprile 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 19 settembre 2022 e depositato il 22 settembre 2022 (reg. ric. n. 61 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento», in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).



La disposizione regionale impugnata, che si compone del solo comma 1, prevede la sostituzione del comma 2 dell'art. 14 della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) con il seguente testo: «I confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, definiti a seguito della consultazione e del coinvolgimento degli enti locali interessati e all'esito delle conferenze svolte ai sensi dell'articolo 22 della l. 394/1991 e successive modificazioni e integrazioni, e dell'articolo 14 bis della presente legge, sono riportati nelle cartografie contenute nell'Allegato A. I confini delle altre aree protette sono quelli dei relativi provvedimenti istitutivi o quelli definiti nel Piano del Parco».

L'intervento legislativo - che consiste dunque nella modifica della perimetrazione e dei confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua - sarebbe costituzionalmente illegittimo per due ordini di motivi.

1.1.- Innanzitutto, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma impugnata violi l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 cod. beni culturali.

Rispetto a queste norme interposte, il ricorrente distingue un profilo concernente la violazione dell'art. 142 e uno relativo al contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

1.1.1.- Quanto al primo, la difesa statale rileva che, all'esito del procedimento di cui all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), la Regione Liguria ha operato una ripermetrazione dei parchi regionali sopra menzionati, con conseguente modificazione dei confini dei parchi stessi, in termini sia di ampliamento sia di riduzione delle aree di questi ultimi.

Dunque, per effetto di tale modificazione, una parte dei territori dei comuni prima ricompresi nei confini dei parchi in questione è stata sottratta - dopo esservi stata «da oltre trent'anni» sottoposta - sia alla tutela naturalistica quale area protetta, sia alla correlata tutela paesaggistica; quest'ultima imposta *ex lege* sulle medesime aree ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali.

In particolare, il ricorrente sottolinea che tali modificazioni sono state apportate all'esito di un procedimento a cui non hanno partecipato gli uffici ministeriali competenti in materia di tutela, ossia quelli del Ministero della cultura.

La difesa statale richiama altresì il contenuto dell'art. 143, comma 1, lettera c), cod. beni culturali, secondo cui «[l]'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: [...] c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione», e aggiunge che l'elaborazione del piano paesaggistico deve avvenire congiuntamente tra Ministero e regioni (art. 135 cod. beni culturali).

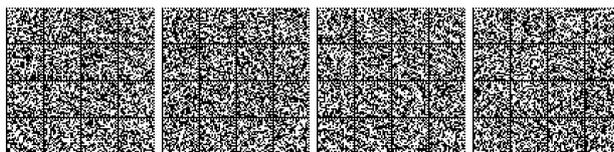
Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva al riguardo che, nonostante questa previsione, «[l]'iter di elaborazione e approvazione della legge regionale in questione non ha [...] previsto alcun coinvolgimento degli uffici del Ministero della cultura, e pertanto ha costituito una scelta unilaterale della regione su una materia che, tuttavia, rientra nell'ambito dell'attività di co-pianificazione paesaggistica obbligatoria, ai sensi del codice».

La difesa statale riconosce che le regioni possono legittimamente modificare, con propria legge, i confini dei parchi regionali (è richiamata in proposito la sentenza n. 276 del 2020 di questa Corte); tuttavia - precisa il ricorrente - la legge regionale può solo ampliare i confini del parco e conseguentemente il relativo vincolo paesaggistico, essendo legittimata solo ad introdurre norme volte ad incrementare il livello della tutela paesaggistica del relativo territorio. A contrario, le regioni non sarebbero legittimate a ridurre tale livello di tutela in via autonoma senza il necessario coinvolgimento delle competenti amministrazioni statali.

Questa Corte avrebbe infatti riconosciuto alle regioni «un ruolo integrativo e concorrente, meramente aggiuntivo e non sostitutivo, della potestà statale in materia di tutela dei beni culturali» (è citata la sentenza n. 194 del 2013); in senso analogo dovrebbe quindi ragionarsi anche in materia di tutela del paesaggio.

Nel caso di specie la Regione Liguria avrebbe invece ecceduto i limiti della propria competenza, come delineati da questa Corte (è richiamata la sentenza n. 134 del 2020).

Il ricorrente sottolinea a questo proposito come sia stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni di leggi regionali sostanzialmente volte alla rimozione dei vincoli paesaggistici previsti *ope legis*, «mediante "sottrazione" del territorio regionale alla categoria prevista dal legislatore statale». In proposito, è citata la sentenza n. 210 del 2014, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma regionale che escludeva l'intervento statale a tutela del paesaggio nella fase di formazione del piano di accertamento straordinario degli usi civici previsto dalla disposizione impugnata.



Adattando questo stesso principio all'odierno giudizio, la difesa statale ritiene che gli organi statali competenti avrebbero dovuto essere coinvolti già nell'*iter* regionale che ha portato alla riduzione dei confini dei parchi regionali di cui si discute.

A sostegno della necessità di anticipare il coinvolgimento statale sono richiamate la menzionata sentenza n. 210 del 2014, in materia di usi civici, e la sentenza n. 141 del 2021, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una norma regionale che aveva «surrettiziamente aggirato il vincolo posto dalla norma interposta costituita dall'art. 142, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 42 del 2004».

In definitiva, la norma regionale impugnata, riducendo i confini dei parchi regionali in esame, i cui territori sono automaticamente tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio, avrebbe violato la norma statale che sottopone a tutela paesaggistica *ope legis* il territorio dei parchi, anche regionali. Infatti, operando autonomamente e senza il coinvolgimento dello Stato, avrebbe sottratto parte del territorio regionale, contraddistinto per i suoi caratteri di pregio naturalistico-ambientale, alla tutela paesaggistica discendente dalle norme statali.

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Liguria n. 7 del 2022, per violazione dell'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali, costituente parametro interposto rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

1.1.2.- La norma regionale in esame si porrebbe inoltre in contrasto con il principio di copianificazione obbligatoria che il codice riferirebbe anche alle aree tutelate per legge, oltre che agli altri beni paesaggistici (artt. 135, 143 e 145). Sarebbe quindi violata, anche sotto questo profilo e in relazione alle anzidette norme interposte, la competenza statale legislativa in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il legislatore regionale sarebbe infatti intervenuto unilateralmente per modificare il bene paesaggistico costituito dai parchi oggetto della disciplina regionale, senza attendere l'esito della procedura di copianificazione paesaggistica in corso con lo Stato. Spetterebbe invero solo al piano paesaggistico, elaborato congiuntamente con lo Stato quanto meno con riferimento ai beni paesaggistici (art. 135, comma 1, cod. beni culturali), la ricognizione di questi ultimi e l'elaborazione delle relative prescrizioni d'uso, nonché l'individuazione della tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate e delle condizioni delle eventuali trasformazioni.

L'Avvocatura generale sottolinea in proposito come il legislatore statale abbia assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. In particolare, gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali sanciscono l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza dei piani paesaggistici su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (sono citate le sentenze di questa Corte n. 182 del 2006, n. 180 del 2008, n. 272 del 2009 e n. 86 del 2019).

La legge regionale sarebbe quindi costituzionalmente illegittima anche sotto questo profilo, in quanto si porrebbe in pieno contrasto con il principio della necessaria prevalenza della pianificazione paesaggistica rispetto a ogni altro piano, programma o progetto nazionale o regionale.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene infine che l'art. 18 della legge reg. Liguria n. 7 del 2022 si ponga in contrasto con l'art. 9, secondo comma, Cost., in quanto comporterebbe un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio.

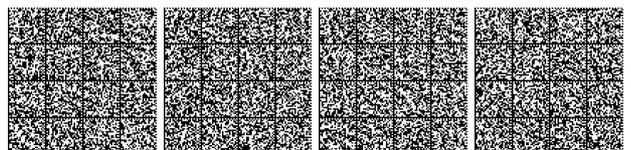
In particolare, dopo aver richiamato la sentenza n. 151 del 1985, il ricorrente rileva che l'aver espunto dai citati parchi regionali alcune parti di territorio, prima comprese all'interno del loro perimetro e quindi, in precedenza, soggette al vincolo paesaggistico *ope legis*, sia lesivo dell'art. 9 Cost.

Anche a questo proposito la difesa statale sottolinea che la ripermimetrazione dei confini dei parchi è avvenuta in assenza di qualsivoglia consultazione degli uffici ministeriali competenti; ciò risulterebbe particolarmente rilevante in quanto la Regione Liguria è attualmente priva del piano paesaggistico.

Il legislatore regionale - operando una modifica del perimetro dell'area protetta, e dunque dell'estensione del vincolo paesaggistico, al di fuori degli indirizzi della pianificazione paesaggistica e senza il coinvolgimento del Ministero della cultura - avrebbe agito inoltre in violazione del canone fondamentale della leale collaborazione tra Stato e regioni (è citata la sentenza n. 31 del 2006), il quale, con specifico riferimento all'elaborazione dei piani paesaggistici, dovrebbe concretizzarsi in «un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione» (è richiamata la sentenza n. 240 del 2020).

2.- La Regione Liguria si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate non fondate.

2.1.- Preliminarmente, la difesa regionale ricostruisce le vicende che hanno preceduto l'approvazione dell'art. 18 della legge reg. Liguria n. 7 del 2022, osservando che tale intervento legislativo ha fatto seguito alla sentenza di questa Corte n. 134 del 2020, che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione



Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)», nella parte in cui sostituiva il comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995. Le ragioni della dichiarazione di illegittimità costituzionale erano individuate nella mancata partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta al procedimento di modifica dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, prescritta dall'art. 22, comma 1, lettera c), della legge n. 394 del 1991.

Successivamente alla citata pronuncia, l'art. 5, comma 6, della legge della Regione Liguria 3 maggio 2021, n. 7 (Disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale) ha modificato l'art. 14-*bis* della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 nella prospettiva di adeguare questa disposizione a quanto deciso con la sentenza n. 134 del 2020.

La Regione precisa dunque come la modifica dei confini dei parchi regionali operata con la norma oggetto dell'odierno giudizio sia avvenuta in conformità con quanto previsto dal testo riformulato dell'art. 14-*bis* della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, e in particolare nel rispetto dei criteri indicati dal citato art. 14-*bis*, che richiede la redazione di un documento contenente le ragioni della modifica proposta, gli obiettivi che si perseguono, l'analisi territoriale delle aree interessate e la nuova perimetrazione. Sarebbero state quindi effettuate tutte le opportune valutazioni istruttorie di merito, i cui risultati sono sintetizzati nella relazione illustrativa che la difesa regionale allega all'atto di costituzione in giudizio.

La stessa difesa regionale - dopo aver precisato che le modifiche dei confini si sono tradotte, in parte, nell'aggiunta di aree prima non comprese nel perimetro dei parchi e, in parte, nell'espunzione di altre porzioni di territorio che ne facevano invece parte - sottolinea come «la pressoché totalità» delle aree ora escluse dal perimetro dei parchi continui comunque a essere sottoposta sia ai vincoli posti a tutela degli aspetti naturalistici, in quanto ricomprese nei siti Natura 2000, sia alle prescrizioni a tutela del paesaggio contenuto nel vigente piano territoriale di coordinamento paesistico e nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

2.2.- Quanto al merito delle censure promosse, la resistente richiama l'art. 2, comma 8, della legge n. 394 del 1991, secondo cui la classificazione e l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuate dalle regioni, e l'art. 22, comma 3, della medesima legge, che affida alla competenza delle regioni l'istituzione dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali regionali.

La Regione Liguria osserva come tali principi siano solo accennati nel ricorso e siano considerati cedevoli rispetto alle previsioni di cui agli artt. 142, comma 1, lettera f), e 135, comma 1, ultimo periodo, cod. beni culturali. Secondo la prospettazione del ricorrente, le regioni sarebbero titolari di una competenza circoscritta alla sola istituzione dei parchi naturali regionali; sicché, una volta compiuta tale scelta e delimitato il perimetro dell'area protetta, non sarebbe loro consentito di modificarne i confini riducendone la superficie o, comunque, ciò non sarebbe possibile senza il coinvolgimento del competente organo statale.

Al contrario, la difesa regionale ritiene che la competenza regionale in materia debba potersi esplicare pienamente, anche riducendo i confini del parco. Né la tesi del Presidente del Consiglio dei ministri troverebbe sostegno nelle indicate norme interposte, contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

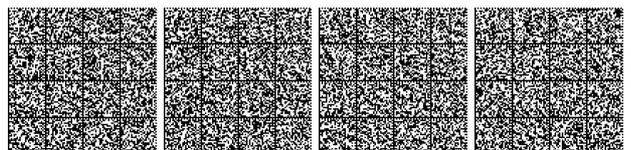
Dall'esame congiunto dell'art. 142, comma 1, lettera f), e dell'art. 143, comma 1, cod. beni culturali si dovrebbe dedurre infatti che «la tutela paesaggistica di dette aree e la loro inclusione nel piano paesaggistico si pone quale conseguenza dell'esplicazione, a monte, della competenza regionale di determinazione delle aree da qualificare quale parco naturale regionale».

Tale lettura del quadro normativo sarebbe, da un lato, pienamente conforme al dato letterale, in base al quale al piano paesaggistico è affidata la sola ricognizione delle aree soggette a tutela *ex lege*, e dall'altro lato idonea ad assicurare il rispetto della competenza della Regione in materia di parchi naturali regionali.

Non sarebbe, invece, condivisibile la ricostruzione prospettata dal ricorrente, secondo cui la competenza regionale summenzionata potrebbe esplicarsi, una volta esercitata, solo mediante ampliamento delle aree protette e non in senso opposto, occorrendo, in tal caso, il previo assenso degli organi ministeriali.

Un limite siffatto non solo non sarebbe previsto nella legge quadro statale (art. 22 della legge n. 394 del 1991), che prescriverebbe esclusivamente la partecipazione delle comunità territoriali interessate, ma non potrebbe neanche essere indirettamente ricavato dall'obbligo di copianificazione paesaggistica previsto nel codice dei beni culturali e del paesaggio, il cui rispetto resterebbe impregiudicato. Pertanto, le censure promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme recate dal codice dei beni culturali e del paesaggio, sarebbero prive di fondamento.

2.3.- Per la stessa ragione sarebbe non fondata la censura concernente la pretesa violazione del principio di copianificazione tra Stato e regioni, riferito al piano paesaggistico.



La Regione Liguria rileva innanzitutto come sia ancora in corso di svolgimento il procedimento di elaborazione del suddetto piano, con la conseguenza che la prescritta copianificazione potrà pienamente esplicarsi in quella sede con la disciplina di tutela paesaggistica delle aree assoggettate al piano *de quo*.

In proposito, la resistente richiama il contenuto dell'art. 143, comma 1, lettera *c*), cod. beni culturali, che affida al piano paesaggistico, oltre al compito di effettuare la ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'art. 142, anche quello di provvedere alla «determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione».

Pertanto, l'elaborazione congiunta tra Stato e Regione del piano paesaggistico, ancora in corso in Liguria, presupporrebbe la determinazione - operata nell'esercizio della competenza regionale sancita dagli artt. 2 e 22 della legge n. 394 del 1991 - di istituzione e di individuazione dei parchi e dei relativi confini. Inoltre, dalle richiamate norme interposte del codice dei beni culturali e del paesaggio non sarebbe possibile ricavare alcuna limitazione dell'ambito di intervento della Regione, tanto meno se - come nel caso di specie - non si sia in presenza di alcuna modificazione del piano paesaggistico.

In altre parole, le norme esaminate (cioè quelle del codice dei beni culturali e quelle della legge n. 394 del 1991) non sarebbero sovrapponibili.

2.4.- Non si potrebbe sostenere, infine, che la sottrazione di limitate aree dal perimetro dei parchi naturali regionali abbia determinato un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio, come invece prospettato dal ricorrente.

L'istituzione dei parchi naturali regionali, la determinazione dei loro confini e, di conseguenza, la loro modificazione costituirebbero esercizio di competenze affidate dalla legge alla Regione e sarebbero il frutto di specifiche valutazioni di merito concernenti lo stato dei luoghi, assunte tenendo conto degli apporti partecipativi degli enti interessati.

La mera espunzione di alcune aree dai confini dei parchi regionali non potrebbe dunque integrare un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio, tanto meno nel caso di specie, nel quale le aree escluse sarebbero comunque presidiate da una disciplina di tutela ambientale e paesaggistica sostanzialmente equivalente.

2.5.- Non fondata sarebbe anche la doglianza concernente la pretesa violazione del principio di leale collaborazione.

La difesa regionale ribadisce, in proposito, che l'elaborazione del piano paesaggistico è ancora in corso, sicché la definizione dei confini non si porrebbe in conflitto con il principio di leale collaborazione, la cui lamentata violazione presupporrebbe invece un intervento unilaterale su un atto già perfezionato.

L'attività di copianificazione potrà pienamente esplicarsi, secondo la resistente, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 142, comma 1, lettera *c*), cod. beni culturali, sulla base dei confini dei parchi regionali, quali risultanti dalle modifiche ritenute opportune dalla Regione, sulla base delle ragioni, degli obiettivi e dell'analisi territoriale affidati alla sua valutazione dalla disciplina legislativa di riferimento (è richiamato l'art. 14-*bis* della legge reg. Liguria n. 12 del 1995).

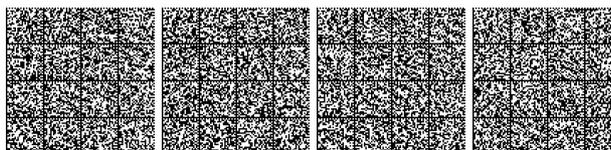
3.- In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Liguria ha depositato una memoria nella quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

In particolare, la resistente ribadisce che l'esercizio delle proprie competenze in materia di individuazione dei confini dei parchi naturali regionali si svolge su un piano diverso da quello assegnato al piano paesaggistico, costituendo la detta individuazione piuttosto il presupposto sulla base del quale il piano stesso opera la prescritta ricognizione delle aree in questione.

La Regione Liguria sottolinea inoltre come questa Corte, con la sentenza n. 135 del 2022, abbia affermato che il legislatore regionale può rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione si risolva in una diminuzione di protezione, sia quando si opti per scelte di più elevata tutela.

La difesa regionale conclude rilevando la necessità di distinguere due fasi di intervento, temporalmente distinte: innanzitutto, quella corrispondente all'esercizio della competenza legislativa regionale in ordine alla definizione dei territori soggetti a tutela quali parchi regionali; in secondo luogo, quella costituita dalla redazione congiunta Stato-Regione del piano paesaggistico e quindi dalla ricognizione delle aree da ultimo citate e dalla determinazione delle prescrizioni d'uso dirette ad assicurare la tutela del bene.

Secondo la resistente, inoltre, occorrerebbe distinguere l'ipotesi in cui il piano paesaggistico sia ancora in fase di redazione da quella in cui eventuali modifiche dei confini incidano su un piano già congiuntamente elaborato. In quest'ultimo caso, infatti, la citata sequenza temporale di esercizio delle descritte competenze si sarebbe già esaurita. Di conseguenza, solo in quest'ultima ipotesi, ogni intervento in riduzione, incidendo su un assetto, anche dal punto di vista della delimitazione dei confini, già frutto di condivisione, potrebbe porre la questione della necessità di un previo confronto tra Stato e Regione.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Liguria n. 7 del 2022, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La disposizione regionale è impugnata perché, disponendo una nuova perimetrazione dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, con conseguente esclusione di alcune zone dalle aree protette, avrebbe determinato una riduzione della tutela paesaggistica e - in ragione della mancanza di un piano paesaggistico nella Regione Liguria elaborato congiuntamente con lo Stato - la violazione del principio di copianificazione paesaggistica.

2.- Preliminarmente, occorre ricostruire la genesi della disposizione impugnata inquadrandola nel contesto dell'evoluzione della normativa regionale ligure.

La legge reg. Liguria n. 7 del 2022 reca disposizioni incidenti su varie materie, tra le quali due (l'impugnato art. 18 e l'art. 19, che non è oggetto delle censure statali) volte, rispettivamente, a modificare il comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 e a introdurre l'art. 47-bis nella medesima legge regionale.

In particolare - come si vedrà meglio più avanti -, la disposizione impugnata, sostituendo il comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 e l'Allegato A (richiamato nel medesimo comma 2), ha modificato i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua.

2.1.- Il testo originario dell'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 è stato integralmente sostituito dall'art. 8 della legge reg. Liguria n. 3 del 2019.

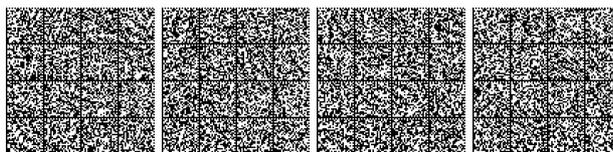
Il testo così sostituito è stato oggetto di un ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, definito da questa Corte con la sentenza n. 134 del 2020, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, del citato art. 8, che ha sostituito «l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, nella parte in cui sopprime le aree naturali protette non espressamente menzionate», e dello stesso art. 8, che ha sostituito «l'art. 14, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, nella parte in cui modifica i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua».

Questa Corte ha fondato la duplice declaratoria di illegittimità costituzionale sullo stesso argomento, vale a dire sul mancato coinvolgimento degli enti locali attraverso la formazione del documento indicato dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991, che «costituisce un vizio della fase procedimentale, che si trasferisce alla legge provvedimento con cui essa è stata conclusa e di cui conosce questa Corte (sentenze n. 2 del 2018; n. 241 del 2008; n. 311 del 1999)».

A seguito di questa pronuncia, il legislatore ligure è intervenuto con l'art. 30, comma 6, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), introducendo l'art. 14-bis nel corpo della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, il quale, rubricato «Modifiche ai confini dell'area protetta», nel testo originario prevedeva: «1. La determinazione dei confini delle aree protette è disposta mediante modifica alla presente legge, ovvero alle leggi istitutive delle aree protette, attraverso la consultazione e il coinvolgimento degli enti locali interessati. A tal fine, la Regione trasmette agli enti locali il cui territorio ricade nell'area protetta o in quella da questo interessata dalle previsioni di modifica, la proposta di modifica. Gli enti locali si esprimono entro quindici giorni dalla proposta. Ove non vi sia espressione ovvero comunicazione del parere, lo stesso si intende acquisito in senso favorevole».

In seguito, il legislatore ligure ha ritenuto di dover ulteriormente adeguare la propria normativa alla giurisprudenza di questa Corte. Pertanto, con l'art. 5, comma 6, della legge della Regione Liguria 3 maggio 2021, n. 7 (Disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale), ha sostituito il citato art. 14-bis della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, che - dopo questa modifica - stabilisce: «1. La determinazione dei confini delle aree protette è disposta mediante modifica alla presente legge, ovvero alle leggi istitutive delle aree protette, attraverso la consultazione e il coinvolgimento degli enti locali interessati. A tal fine, la Regione convoca, ai sensi dell'articolo 22 della l. 394/1991 e successive modificazioni e integrazioni, una conferenza degli enti locali il cui territorio ricade nell'area protetta o in quella da questo interessata dalle previsioni di modifica per redigere un documento contenente le ragioni della modifica proposta, gli obiettivi che si perseguono, l'analisi territoriale delle aree interessate e la nuova perimetrazione».

Infine, con la norma oggetto dell'odierno giudizio (art. 18 della legge reg. Liguria n. 7 del 2022) è stato sostituito il solo comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 e l'Allegato A alla stessa legge. In particolare, le modifiche sono consistite: a) nella impugnata modifica dei confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua; b) nell'inserimento (che non è oggetto di censura) del richiamo alla consultazione e al coinvolgimento degli enti locali interessati e all'esito delle conferenze svolte ai sensi dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991 e dell'art. 14-bis della legge reg. Liguria n. 12 del 1995.



L'inserimento della disposizione regionale impugnata è stato il frutto dell'approvazione di un emendamento proposto dalla Giunta regionale, dalla cui relazione illustrativa (depositata dalla difesa regionale nel presente giudizio) si apprende che «[o]biiettivo generale della modifica ai confini dei Parchi in argomento è di rendere la perimetrazione maggiormente rispondente alle istanze delle comunità locali e fare in modo che tali confini siano meglio definiti sul territorio, ricalcando elementi certi, quali ad esempio sentieri e mulattiere, al fine di rendere più agevole la gestione da parte dei singoli Enti Parco». Nella medesima relazione si legge altresì che «una perimetrazione maggiormente rispondente alle istanze delle comunità locali può essere meglio finalizzata alla promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative e di fruizione compatibili». Inoltre, con la modifica dei perimetri dei parchi naturali regionali in oggetto «[s]i è [...] inteso definire sempre meglio quel sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali armonizzato con la Rete ecologica regionale così come definita dall'art. 3 della legge regionale n. 28/2009».

Dalla relazione illustrativa dell'emendamento si deduce altresì che le impuginate modifiche delle superfici dei quattro parchi naturali regionali hanno comportato: un aumento della superficie del Parco delle Alpi Liguri di 58,55 ettari; una riduzione della superficie del Parco dell'Antola di 15,47 ettari; una riduzione della superficie del Parco dell'Aveto di 21,76 ettari; un aumento della superficie del Parco del Beigua di 79,28 ettari.

2.2.- Sempre in via preliminare, è necessario rilevare che manca ancora nella Regione Liguria un piano paesaggistico regionale elaborato congiuntamente con gli organi ministeriali, come prescritto dall'art. 135, comma 1, cod. beni culturali.

In proposito, la Regione Liguria, l'allora Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e l'allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare hanno sottoscritto nell'agosto 2017 un Protocollo d'intesa per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico esteso a tutto il territorio regionale.

Il 19 ottobre 2017 si è insediato il Comitato tecnico al fine di coordinare la redazione del piano, secondo quanto stabilito dal disciplinare attuativo dell'intesa.

La Giunta regionale, con deliberazione 18 aprile 2019, n. 334 ha approvato il documento preliminare del piano paesaggistico, costituito da rapporto preliminare e schema di piano.

2.3.- Si deve inoltre prendere atto che per ciascuno dei quattro parchi naturali regionali è stato approvato il relativo piano.

3.- Nel merito le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

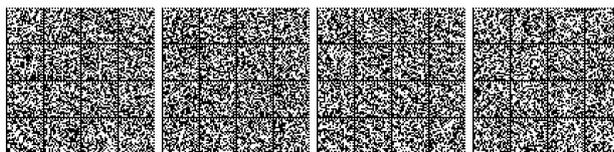
3.1.- Esse sono sostanzialmente riconducibili a due gruppi, attinenti, rispettivamente, alla presunta riduzione della tutela paesaggistica (lamentata dal ricorrente in riferimento sia all'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost., sia all'art. 9, secondo comma, Cost.) e alla denunciata violazione del principio di copianificazione paesaggistica (lamentata in riferimento sia alle disposizioni del codice dei beni culturali, sia, più in generale, al principio di leale collaborazione, al quale quello di copianificazione si collega).

A loro volta, questi due gruppi di censure sono fra loro stessi accomunabili nella misura in cui, secondo la condivisibile prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, la tutela paesaggistica non può che essere assicurata per il tramite della elaborazione congiunta del relativo piano regionale, ancora in fase di redazione nella Regione Liguria.

3.2.- Prima di illustrare le ragioni di non fondatezza delle questioni, occorre altresì ricordare che questa Corte si è ripetutamente occupata, negli ultimi anni, di questioni connesse alla ripermetrazione dei parchi naturali regionali da parte dei legislatori regionali (sentenze n. 235, n. 221, n. 135 e n. 115 del 2022; n. 276 e n. 134 del 2020).

Prescindendo in questa sede dalle decisioni concernenti la tipologia di atto con il quale le regioni possono modificare il perimetro dei parchi naturali regionali (sentenze n. 221 e n. 115 del 2022, e n. 276 del 2020) e il procedimento che in questi casi deve essere seguito (sentenze n. 235, n. 221 e n. 115 del 2022, e n. 134 del 2020), è necessario sottolineare come questa Corte abbia respinto la tesi dell'esistenza di «un presunto principio generale di "irrevocabilità" dei vincoli di tutela paesaggistica, ricondotto [...] alla norma di grande riforma economico-sociale contenuta all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali» (sentenza n. 135 del 2022).

In particolare, nella pronuncia è precisato che «[u]n siffatto principio [...] non esiste nell'ordinamento, né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione *ex lege* di interesse paesaggistico di determinati beni, dalla disposizione invocata (art. 140, comma 2, cod. beni culturali), la quale, nella logica di un sistema di tutela integrato fra singoli provvedimenti di vincolo e piano paesaggistico, prescrive la necessaria trasfusione nel secondo della disciplina contenuta nei primi», sicché, solo per questa ipotesi, «e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l'irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi».



Sempre nella sentenza n. 135 del 2022 questa Corte ha, tra l'altro, chiarito - sia pure a fini diversi - che «una tale regola di irrevocabilità potrebbe addirittura produrre, in una sorta di eterogenesi dei fini, l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela - secondo la logica "incrementale delle tutele" menzionata nel ricorso come espressione del carattere primario del bene ambientale ai sensi dell'art. 9 Cost. - e di indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi, nemmeno ove una rinnovata ponderazione degli interessi lo esigesse».

Questa Corte ha inoltre definito come erroneo il presupposto dell'«esistenza di un divieto, per il legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione si risolve in una diminuzione di protezione rispetto allo standard minimo fissato dalla Stato, sia quando, essendo rispettato tale standard, la legge regionale ritorni su scelte di più elevata tutela operate in via autonoma dallo stesso legislatore regionale» (sentenza n. 135 del 2022).

3.3.- Le conclusioni, sopra richiamate, si inseriscono in un quadro normativo statale che distingue nettamente l'attività di classificazione e di istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale dall'attività di elaborazione dei piani paesaggistici regionali.

In particolare, quanto alla prima, si tratta di un'attività che la legge quadro sulle aree protette affida nello specifico e in via esclusiva alle regioni. Precisamente, l'art. 2, comma 8, della legge n. 394 del 1991 stabilisce che la classificazione e l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuate dalle regioni, e l'art. 22, comma 3, della medesima legge dispone che le stesse istituiscono parchi naturali regionali e riserve naturali regionali.

Quanto invece alla attività di pianificazione paesaggistica, l'art. 135, comma 1, cod. beni culturali prevede che i piani paesaggistici regionali siano elaborati «congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143». A sua volta, il citato art. 143, comma 1, lettera c), del codice prevede che «[l]'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: [...] c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione».

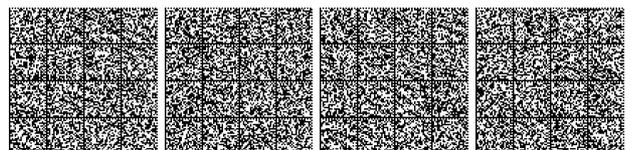
Se è vero dunque che, nell'elaborazione del piano paesaggistico, le aree di cui al comma 1 dell'art. 142 (cioè quelle protette *ope legis*, tra cui i parchi naturali regionali) sono oggetto di «ricognizione», nel senso che costituiscono un dato di fatto da cui la pianificazione paesaggistica non può prescindere, ciò non muta l'assetto delle competenze sopra delineato, che vede riservata alla regione la definizione dei confini delle aree del parco.

Allo stesso modo naturalmente, in maniera del tutto simmetrica, in sede di redazione del piano paesaggistico, spetta congiuntamente a Regione e Ministero, una volta registrati gli elementi oggetto di obbligatoria ricognizione - fra cui anche le aree protette -, fissare autonomamente i confini delle aree soggette a tutela paesaggistica anche estendendo, in ipotesi, quelli delle suddette aree (a parco) in funzione della loro protezione paesaggistica, senza che quindi il principio di copianificazione obbligatoria subisca alcun altro condizionamento che non sia quello, appunto, della inderogabile inclusione delle aree a parco.

3.4.- Alla luce di tali considerazioni, questa Corte ritiene che l'odierno ricorrente abbia operato una forzata commistione tra la decisione - di esclusiva competenza della Regione - di istituire e ripermimetrare un parco naturale regionale e la valutazione dell'interesse paesaggistico affidata invece congiuntamente agli organi regionali e statali e da operare in sede di pianificazione paesaggistica del territorio regionale.

Ne consegue la non fondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, le quali tutte muovono dall'assunto per cui la rimozione di alcune aree da quelle in precedenza rientranti nei parchi naturali regionali pregiudicherebbe la futura pianificazione paesaggistica e determinerebbe, di riflesso, la violazione del principio di copianificazione paesaggistica.

Quanto esposto circa la reciproca autonomia fra la denunciata ripermimetrazione dei quattro parchi naturali regionali in oggetto e la pianificazione paesaggistica regionale comporta infatti il venir meno del presupposto da cui muove la difesa statale e determina la non fondatezza delle censure. La perimetrazione dell'area del parco operata dalla Regione nell'esercizio della sua competenza in materia condiziona la pianificazione paesaggistica regionale, rimessa all'elaborazione congiunta della stessa Regione e dello Stato, nel senso che il piano non può non includere l'area del parco fra quelle oggetto di pianificazione paesaggistica. Ciò tuttavia non comporta di per sé alcun vincolo, per la Regione stessa, quanto alla possibilità di riesercitare i suoi poteri di individuazione dell'area del parco. Simmetricamente, d'altro canto, la perimetrazione operata dalla Regione costituisce solo un vincolo minimo per il piano paesaggistico, il quale può includere fra le aree paesaggisticamente tutelate quelle che per i loro caratteri sono ritenute meritevoli di tutela. Con il che è superato anche l'argomento adombrato nelle difese del ricorrente, secondo cui la riduzione del perimetro dei parchi liguri disposta con la normativa impugnata pregiudicherebbe la futura pianificazione paesaggistica congiunta statale e regionale. Nulla impedisce infatti che, in sede di elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, i soggetti copianificatori concordino di inserire fra quelle paesaggisticamente vincolate, al pari di ogni altra area a tal fine meritevole, anche le aree che siano state in precedenza espunte da un parco.



3.5.- Su queste conclusioni non può evidentemente incidere in alcun modo la circostanza che nella Regione Liguria non sia stato ancora approvato un piano paesaggistico condiviso, elaborato secondo quanto prescritto dal codice dei beni culturali (art. 135). Come si è detto, infatti, tale assenza non può comunque vanificare le competenze regionali in materia di classificazione e di istituzione dei parchi naturali regionali.

3.6.- Infine, non pertinente si rivela il riferimento, operato dal ricorrente, a quanto deciso da questa Corte con la sentenza n. 210 del 2014.

Nel giudizio definito con la pronuncia citata, infatti, era in discussione la legittimità costituzionale di una legge della Regione autonoma Sardegna che disponeva un piano di accertamento straordinario degli usi civici, avente la funzione di «confermare o negare la qualificazione delle aree, con effetti definitivi sulla relativa tutela».

In quell'occasione, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della suddetta norma regionale nella parte in cui non prevedeva la tempestiva comunicazione del piano in parola ai competenti organi statali, affinché questi ultimi potessero intervenire già nella fase di formazione dello stesso, evitando quindi che effetti giuridici modificativi del regime degli usi civici si producessero prima e al di fuori del piano paesaggistico regionale.

Anche a voler prescindere dalla assoluta peculiarità del regime degli usi civici, è sufficiente rilevare che, nel giudizio definito con la richiamata sentenza, veniva all'esame una norma che si inseriva in modo del tutto eccentrico (non a caso recante un «piano straordinario») nel procedimento che dall'individuazione delle aree protette porta alla loro ricognizione ai fini della redazione del piano paesaggistico regionale.

Nel presente giudizio, invece, l'intervento del legislatore regionale ligure costituisce un atto di esercizio delle competenze pacificamente spettanti alle regioni ai sensi degli artt. 2 e 22 della legge n. 394 del 1991 e si colloca coerentemente nel descritto ordinario quadro normativo di relazioni fra aree naturali protette e pianificazione paesaggistica.

La radicale diversità delle due fattispecie di riferimento porta ad escluderne l'assimilabilità e di conseguenza la possibilità di riferire al giudizio qui in esame le conclusioni cui la Corte è pervenuta, nel citato caso degli usi civici, attraverso un percorso argomentativo che della fattispecie metteva segnatamente in evidenza la specialità riferita al suo peculiare oggetto.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento», promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

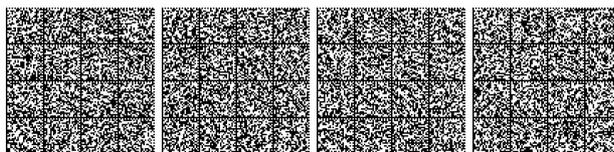
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 giugno 2023.

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 116

Sentenza 10 maggio - 13 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero per infondatezza della notizia di reato - Possibilità, per il giudice per le indagini preliminari, di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e stante la mancata opposizione dell'indagato - Preclusione, in base all'interpretazione della Corte di cassazione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di proporzionalità, di responsabilità per il fatto e di personalità della responsabilità penale, della finalità rieducativa della pena, di ragionevolezza, di ragionevole durata del processo, anche nell'accezione convenzionale, e di soggezione dei giudici soltanto alla legge - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 409, commi 4 e 5, in combinato disposto con l'art. 411, commi 1 e 1-bis, del medesimo codice.
- Costituzione, artt. 3, 13, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma, 76, 101, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 14, terzo comma, lettera c).

## 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 409, commi 4 e 5, del codice di procedura penale, in combinato disposto con l'art. 411, commi 1 e 1-bis, cod. proc. pen., promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola nel procedimento penale a carico di A. F., con ordinanza del 20 giugno 2022, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nella camera di consiglio del 10 maggio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 20 giugno 2022, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma, 76, 101 (*recte*: 101, secondo comma), 111, secondo comma, e 117 (*recte*: 117, primo comma,) della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e



all'art. 14, (*recte*: 14, terzo comma,) lettera *c*), del Patto internazionale sui diritti civili e politici - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 409, commi 4 e 5, del codice di procedura penale, in combinato disposto con l'art. 411, commi 1 e 1-*bis*, cod. proc. pen., «nella parte in cui non consentono al giudice per le indagini preliminari, a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e stante la mancata opposizione dell'indagato».

1.1.- Il rimettente è investito, nella propria qualità di giudice per le indagini preliminari, di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato nei confronti di A. F., sottoposto a procedimento penale in seguito a querela della persona offesa per essersi introdotto e trattenuto all'interno di una strada privata di pertinenza di quest'ultima, nonostante la sua contraria volontà.

Non condividendo la valutazione del pubblico ministero sulla infondatezza della notizia di reato, il rimettente ha fissato udienza camerale ai sensi dell'art. 409, comma 2, cod. proc. pen., nella quale, assente il pubblico ministero, ha prospettato alla persona sottoposta alle indagini, al suo difensore e al difensore della persona offesa la possibilità di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto. A tale possibile esito «entrambe le parti, rappresentate dai loro difensori, non si opponevano».

Ad avviso del giudice *a quo*, la condotta di A. F. integrerebbe in effetti una violazione di domicilio ai sensi dell'art. 614 del codice penale. Nel caso di specie sussisterebbero però i presupposti della particolare tenuità dell'offesa e della non abitudine del comportamento, atti a escludere la punibilità del fatto ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., poiché la violazione di domicilio, avvenuta senza violenza o minaccia alla persona, si sarebbe protratta per un esiguo lasso temporale e sarebbe stata realizzata da un soggetto incensurato.

Il rimettente assume tuttavia di non poter fare applicazione della causa di non punibilità in parola, poiché il combinato disposto degli artt. 409, commi 4 e 5, e 411, commi 1 e 1-*bis*, cod. proc. pen., nell'interpretazione offertane dalla giurisprudenza di legittimità, gli impedirebbe di disporre l'archiviazione per particolare tenuità del fatto, a fronte di una richiesta del pubblico ministero di archiviazione per infondatezza della notizia di reato. In particolare, secondo la Corte di cassazione il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto, pronunciato ai sensi dell'art. 411, comma 1, cod. proc. pen., sarebbe nullo se emesso senza l'osservanza della speciale procedura prevista al comma 1-*bis* di detta norma (che presuppone una richiesta in tal senso del pubblico ministero e l'avviso all'indagato e alla persona offesa), non essendo le disposizioni generali contenute negli artt. 408 e seguenti cod. proc. pen. idonee a garantire il contraddittorio dell'indagato e della persona offesa sulla configurabilità della causa di non punibilità (sono richiamate Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 16 gennaio-13 febbraio 2018, n. 6959; sezione quinta penale, sentenza 15 giugno-5 settembre 2017, n. 40293; sezione quinta penale, sentenza 7 luglio-5 settembre 2016, n. 36857).

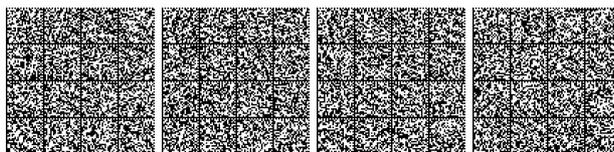
A fronte di tale orientamento della giurisprudenza di legittimità, sarebbe impraticabile una diversa interpretazione della disciplina censurata. Né si potrebbe ipotizzare la restituzione degli atti al pubblico ministero, con invito a reiterare la richiesta di archiviazione, questa volta ai sensi dell'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., trattandosi di soluzione «non espressamente prevista dal legislatore, né sollecitata dalla giurisprudenza di legittimità», e comunque problematica.

Sarebbe dunque necessario promuovere l'incidente di costituzionalità onde poter procedere all'archiviazione del procedimento per particolare tenuità del fatto: donde la rilevanza delle questioni sollevate.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente osserva anzitutto che la previsione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. costituirebbe «l'attuazione dei principi, di rango costituzionale, di sussidiarietà (o *extrema ratio*) del diritto penale e di proporzionalità» e realizzerebbe esigenze di deflazione processuale (è citata la relazione illustrativa al decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», che ha introdotto nel codice penale l'art. 131-*bis*).

L'impossibilità di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, a fronte di una richiesta del pubblico ministero di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, sarebbe allora «in contrasto con le finalità sostanziali e processuali poste a fondamento dell'istituto» di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., e risulterebbe «contraria ai principi di uguaglianza e proporzionalità (art. 3 Cost.), di responsabilità per il fatto e personalità della responsabilità penale (articoli 25, comma 2 e 27, comma 1, Cost.), della finalità rieducativa della pena (art. 27, comma 3 Cost.), nonché di ragionevolezza (art. 3 Cost.), anche in riferimento ai principi e criteri direttivi della legge delega (art. 76 Cost.), di ragionevole durata del processo (art. 101 [*recte*: 111] Cost. e 6 CEDU, per il tramite dell'art. 117 Cost.) e di soggezione dei giudici esclusivamente alla legge (art. 101 Cost.)».

1.2.1.- La disciplina censurata lederebbe anzitutto gli artt. 3, 27, primo e terzo comma, e 76 Cost., giacché precluderebbe al GIP di operare, in sede di udienza camerale sulla richiesta di archiviazione, «un vaglio individualizzante del singolo e irripetibile fatto storico portato alla sua attenzione», costringendolo ad «imbastire un processo finalizzato



all'applicazione di una pena virtualmente sproporzionata nell'an ancor prima che nel quantum, poiché da applicare ad un fatto che, in base ai criteri generali fissati dal medesimo legislatore, non ne è invece "bisogno"; con conseguente violazione «non soltanto del principio di uguaglianza, sub specie di ragionevolezza e proporzione, ma anche dei principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena» (sono richiamate le sentenze n. 102 del 2020, n. 40 del 2019, n. 222 del 2018, n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 313 del 1990 di questa Corte).

La lesione dei richiamati principi costituzionali si produrrebbe già in sede di udienza camerale ex art. 409 cod. proc. pen., in quanto il GIP, pur non essendo chiamato a irrogare alcuna pena, non potrebbe «"disapplicare" un virtuale trattamento sanzionatorio nei confronti dell'indagato, che nel caso concreto risulterebbe sproporzionato» e dovrebbe invece imporre la celebrazione nei confronti dell'imputato di «un "immeritato processo" mediante il ricorso all'imputazione coatta».

La «potenziale applicazione di una pena, anche minima (mediante un processo, anche breve) all'autore di un illecito considerato di particolare tenuità» costituirebbe «una reazione sproporzionata dell'ordinamento, che sacrifica e banalizza la libertà personale dell'individuo, dichiarata "inviolabile" dall'art. 13 Cost., a fronte di fatti che non dimostrano alcun reale bisogno di pena: la sua inflizione (peraltro appannaggio di un giudice "diverso" da quello chiamato a valutare la richiesta di archiviazione del *PM*) realizzerebbe, pertanto, un ingiustificato, inutile e intollerabile sacrificio della libertà personale» (è citata la sentenza n. 364 del 1988 di questa Corte).

Tali precetti costituzionali costituirebbero «il plafond dei principi e criteri direttivi» della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), con conseguente violazione, altresì, dell'art. 76 Cost.

1.2.2.- La disciplina censurata, come interpretata dal diritto vivente, presenterebbe poi profili di irragionevolezza intrinseca, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

L'impossibilità per il GIP di procedere all'archiviazione per particolare tenuità del fatto, allorché né l'imputato, né la persona offesa abbiano esposto ragioni di dissenso a tale esito nel corso dell'udienza camerale, costituirebbe il frutto di un'esegesi non solo «fondamentalmente formalista», ma anche manifestamente irrazionale e discriminatoria, introducendo un «automatismo che costringe il giudice per le indagini preliminari a procedere ad un'imputazione coatta, del tutto dissonante rispetto alle esigenze processuali poste a base dell'istituto»; e ciò anche in considerazione della circostanza che, nella procedura di cui all'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., le parti, pur dovendo essere informate della richiesta del pubblico ministero e potendo presentare opposizione, non possono opporre alcun veto al potere del giudice di provvedere ex art. 131-*bis* cod. pen.

1.2.3.- Il plesso normativo sottoposto al vaglio di questa Corte produrrebbe altresì irragionevoli disparità di trattamento rispetto alle ipotesi in cui, nelle successive fasi processuali, la pronuncia ex art. 131-*bis* cod. pen. può essere adottata previa audizione delle parti in camera di consiglio (in sede predibattimentale, ai sensi dell'art. 469, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.) e addirittura d'ufficio (sono citate, con riferimento al giudizio di legittimità, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 9 maggio-5 giugno 2017, n. 27752; sezione sesta penale, sentenza 16 dicembre 2016-17 febbraio 2017, n. 7606; sezione quinta penale, sentenza 2 luglio 2015-11 febbraio 2016, n. 5800), senza necessità di richiesta conforme da parte del pubblico ministero.

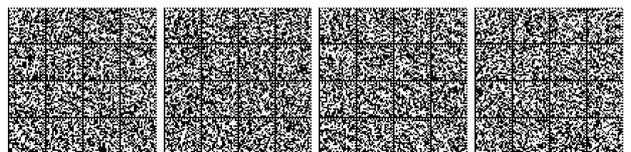
Ancora, la preclusione a disporre l'archiviazione del procedimento ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. imporrebbe al GIP di trattare in modo uguale situazioni disomogenee, segnatamente disponendo la celebrazione del processo sia per fatti di particolare tenuità, sia per fatti «connotati da un disvalore oggettivo effettivamente superiore alla soglia della particolare tenuità dell'offesa e, come tali, meritevoli di accertamento processuale e di eventuale sanzione».

Fatti analoghi, caratterizzati da «paragonabili bassi gradi di offesa e di colpevolezza» sarebbero invece trattati diversamente a seconda dell'*iter* seguito dal pubblico ministero, potendo essere dichiarati non punibili, ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. solo ove questi abbia proceduto nelle forme di cui all'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., e non anche ove la pubblica accusa abbia formulato una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato.

Tanto l'«irragionevole trattamento differenziato di situazioni omogenee» quanto l'«irragionevole trattamento omogeneo di situazioni differenti» darebbero dunque luogo ad un ulteriore contrasto con l'art. 3 Cost.

1.2.4.- Il combinato disposto censurato produrrebbe, ancora, una «evidente distorsione nell'assetto ordinamentale dei rapporti tra *PM* e giudicante», con conseguente violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost.

Pur spettando al giudice l'apprezzamento della sussistenza delle condizioni indicate dall'art. 131-*bis* cod. pen., per effetto del diritto vivente tale prerogativa sarebbe indebitamente «filtrata dalla preventiva scelta del *PM* che, adottando un *iter* procedimentale anziché un altro nella procedura di archiviazione, può impedire al giudice per le indagini preliminari una completa disamina della notizia criminis e delle conseguenze giuridiche» che ne derivano. Ciò in con-



traddizione con la stessa giurisprudenza di legittimità, che, nel delineare i rapporti istituzionali e funzionali tra ufficio di procura e ufficio del GIP, avrebbe «definitivamente escluso una logica di formalistica corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato» (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 maggio-17 giugno 2005, n. 22909).

1.2.5.- La disciplina censurata si porrebbe, infine, in contrasto con il canone di ragionevole durata del processo, tutelato tanto dall'art. 111, secondo comma, Cost., quanto dall'art. 6 CEDU, dall'art. 47 CDFUE e dall'art. 14, terzo comma, lettera c), PIDCP.

La ragionevole durata del processo costituirebbe un vero e proprio diritto di tutte le parti (sono richiamate le sentenze n. 88 del 2018 e n. 78 del 2002 di questa Corte), che spetta non solo all'imputato, ma anche all'indagato (sono citate la sentenza n. 184 del 2015 nonché le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo 15 luglio 1982, Eckle contro Germania, paragrafo 73; 10 dicembre 1982, Corigliano contro Italia, paragrafo 34; 5 ottobre 2017, Kaleja contro Lettonia, paragrafo 36; 20 giugno 2019, Chiarello contro Germania, paragrafo 44); diritto cui corrisponderebbe l'obbligo del legislatore di «porre le condizioni ordinamentali, organizzative e processuali più idonee al conseguimento degli obiettivi connessi ad un congruo accertamento processuale» (è richiamata la sentenza della grande camera 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, paragrafi da 183 a 187).

Nel caso di specie, il GIP non potrebbe disporre l'archiviazione per particolare tenuità del fatto, benché l'indagato non si sia opposto a tale decisione e la persona offesa sia stata sentita, e dovrebbe ordinare l'imputazione coatta «imponendo, di fatto, il processo».

In contrasto con le esigenze di deflazione e di ragionevole durata del processo, l'imputato potrebbe dunque essere prosciolto ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. solo nelle successive fasi processuali, nelle quali egli potrebbe addirittura vedersi irrogare la sanzione penale, «nonostante un vaglio giurisdizionale di segno contrario» operato dal GIP in sede di decisione sulla richiesta di archiviazione.

A tale situazione il rimettente non potrebbe, d'altra parte, porre rimedio restituendo gli atti al pubblico ministero e «invitandolo» a reiterare la richiesta di archiviazione nelle forme di cui all'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.

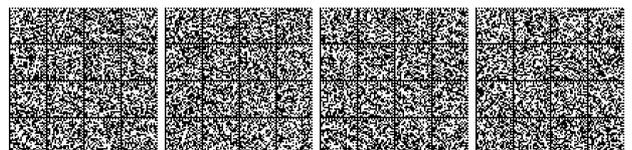
Un simile *iter* procedimentale, non previsto dal codice di rito, non risolverebbe i dubbi di costituzionalità della disciplina censurata, in quanto «si sostanzierebbe in una irragionevole protrazione del procedimento a carico dell'indagato», in violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost.; e non escluderebbe il rischio che, a seguito della restituzione degli atti, il pubblico ministero si determini in senso diverso da quanto suggerito dal GIP, reiterando la richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato. Né tale soluzione potrebbe dirsi funzionale a tutelare il diritto al contraddittorio della persona offesa, posto che tale diritto - salvaguardato con l'audizione nell'udienza camerale - non includerebbe comunque un potere di veto sull'archiviazione per particolare tenuità del fatto.

1.3.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'auspicato accoglimento delle questioni sollevate, oltre a porre rimedio ai denunciati vulnera costituzionali, «costituirebbe, in una prospettiva di analisi economica del diritto, una proattiva innovazione giuridica che, ben lungi dall'infirmare l'assetto procedimentale delineato dal legislatore per l'istituto della particolare tenuità del fatto, vi si innesterebbe armonicamente, potenziandone l'applicazione». E invero, al meccanismo di archiviazione per particolare tenuità del fatto previsto dall'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. si affiancherebbe «in via ulteriore e aggiuntiva» la possibilità per il GIP, a fronte di una richiesta del pubblico ministero di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, di disporre l'archiviazione ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., ove questi la ritenga «maggiormente confacente alla qualificazione giuridica del fatto e della notizia criminis portati alla sua attenzione».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la censura del rimettente fondata sull'art. 76 Cost. sia dichiarata inammissibile - per carenza di motivazione circa il contrasto della disciplina censurata con il parametro - e che le restanti censure siano dichiarate non fondate.

2.1.- Ad avviso dell'interveniente, l'ipotesi di archiviazione disciplinata dall'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. sarebbe connotata, a differenza delle altre previste dal codice di rito, dalla sussistenza di tutti i presupposti per l'esercizio dell'azione penale, il che giustificherebbe l'iscrizione della relativa pronuncia nel casellario giudiziale. La «radicale eterogeneità» dell'archiviazione per particolare tenuità del fatto rispetto alle altre ipotesi di archiviazione determinerebbe la «palese infondatezza» della censura di violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza della disciplina censurata.

2.2.- La scelta legislativa di subordinare l'adozione di un provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto all'iniziativa del pubblico ministero sarebbe «imposta dalla necessità di conformare la disciplina processuale al principio [...] di cui all'art. 112 della Costituzione, che attribuisce il monopolio dell'azione penale al pubblico ministero»; il che dimostrerebbe l'«assoluta inconsistenza» della censura di violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost.



Né rileverebbe che, in fase di giudizio, sia possibile pronunciare sentenza di proscioglimento indipendentemente da una richiesta in tale senso del pubblico ministero, essendo la fase introdotta dalla richiesta di archiviazione precedente e preordinata ad accertare la sussistenza dei presupposti dell'esercizio dell'azione penale.

2.3.- Del pari inconsistenti sarebbero le censure di violazione degli artt. 13 e 27 Cost., atteso che la disciplina censurata non determinerebbe necessariamente l'applicazione della pena a un fatto di particolare tenuità. E invero, al rigetto della richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato potrebbe seguire una richiesta del pubblico ministero di archiviazione per particolare tenuità del fatto, correttamente formulata ai sensi dell'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., ovvero, nell'ipotesi di successivo esercizio dell'azione penale, il proscioglimento in sede di giudizio ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen.

2.4.- Sarebbe infine insussistente il dedotto *vulnus* all'art. 111, secondo comma, Cost.

Da un lato, l'osservanza del canone di ragionevole durata non potrebbe «di per sé» giustificare la compressione di altri principi costituzionali, tra cui, in specie, quello del monopolio dell'azione penale in capo al pubblico ministero, sancito dall'art. 112 Cost.

Dall'altro lato, anche la possibilità, auspicata dal rimettente, di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato comporterebbe un allungamento dei tempi del procedimento, attesa la necessità di garantire alle parti processuali il contraddittorio in ordine a tale esito, in forme analoghe a quelle previste dall'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., e dunque attraverso «una serie di adempimenti aggiuntivi (quali, ad esempio, l'avviso alla persona offesa ed alla persona sottoposta alle indagini che il giudice prospetterà alle parti, nel corso di un'udienza camerale, la questione della sussistenza dei presupposti per poter addivenire a siffatta archiviazione, precisando che nel termine di dieci giorni, possono prendere visione degli atti e presentare opposizione a tale archiviazione)».

#### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GIP del Tribunale di Nola ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma, 76, 101 secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, all'art. 47 CDFUE e all'art. 14, terzo comma, lettera c), PIDCP - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 409, commi 4 e 5, cod. proc. pen., in combinato disposto con l'art. 411, commi 1 e 1-*bis*, cod. proc. pen., «nella parte in cui non consentono al giudice per le indagini preliminari, a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e stante la mancata opposizione dell'indagato».

Convieni sin d'ora precisare che le questioni così formulate hanno ad oggetto, in realtà, il diritto vivente che il rimettente desume da una serie di pronunce della Corte di cassazione, nelle quali è stata rilevata la nullità del provvedimento del GIP che, investito di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato ex art. 408 cod. proc. pen., disponga - in esito all'udienza di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. - l'archiviazione per particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. Proprio tale diritto vivente si porrebbe, in effetti, in contrasto con i molti parametri costituzionali e interposti appena menzionati.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della sola questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. per carenza di motivazione.

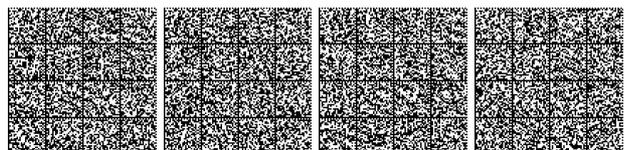
L'eccezione è fondata, in assenza di qualsiasi confronto, da parte del rimettente, con i criteri dettati dalla legge n. 67 del 2014, in attuazione della quale è stata introdotta, con il d.lgs. n. 28 del 2015, la disciplina sostanziale e processuale della non punibilità per particolare tenuità del fatto.

La relativa questione deve, pertanto, essere dichiarata inammissibile.

3. - Inammissibili sono, inoltre, le censure formulate in riferimento agli artt. 13 e 25, secondo comma, Cost., stante la mancanza di un'adeguata e autonoma motivazione delle ragioni per cui il combinato disposto censurato violerebbe i parametri indicati.

4.- Inammissibili per inconferenza del parametro sono, infine, le censure formulate in riferimento all'art. 101, secondo comma, Cost. (punto 1.2.4. del Ritenuto in fatto).

Ad avviso del rimettente, il combinato disposto censurato, come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità, violerebbe il principio della soggezione del giudice soltanto alla legge, precludendogli di apprezzare liberamente la sussistenza dei requisiti della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. e vincolandolo, invece, alla previa valutazione del pubblico ministero che si sia determinato a chiedere l'archiviazione per infondatezza della notizia di reato.



Come recentemente ribadito da questa Corte (ordinanza n. 28 del 2023), tuttavia, il principio di soggezione del giudice soltanto alla legge è posto, «tra l'altro, a presidio del principio dell'indipendenza (cosiddetta "esterna") del giudice da ogni altro potere dello Stato, così come della sua indipendenza (cosiddetta "interna") da tutti gli altri giudici, dai quali si distingue soltanto per diversità di funzioni ma rispetto ai quali non si trova in vincolo di soggezione gerarchica». Mai però si è ritenuto «che il principio dell'indipendenza "interna" del giudice osti a che la sua potestas iudicandi sia delimitata, in conformità alla legge processuale vigente, da provvedimenti di altri giudici, ovvero da atti di altri soggetti», essendo anzi «del tutto fisiologico [...] che il *thema decidendum* in ogni processo sia determinato e circoscritto da atti di soggetti diversi dal giudice (come le domande e le eccezioni delle parti nel processo civile, i motivi di ricorso nel processo amministrativo, l'imputazione formulata dal pubblico ministero ed eventualmente modificata dal decreto del GUP che dispone il giudizio nel processo penale), e che unicamente su tale *thema decidendum* il giudice sia chiamato ad esprimersi». Più in generale, ha concluso la Corte, «si deve escludere che possa prodursi un *vulnus* all'art. 101, secondo comma, Cost. in presenza di vincoli alla potestas iudicandi del singolo giudice stabiliti dalla legge processuale, che è anch'essa parte integrante di quella "legge" a cui il giudice è soggetto in forza della previsione costituzionale in parola».

Le medesime considerazioni valgono a escludere già in limine, nel caso ora all'esame, che il rimettente possa dolersi, al metro dell'art. 101, secondo comma, Cost., del vincolo che deriverebbe alla propria potestas decidendi dalle determinazioni del pubblico ministero circa l'esercizio dell'azione penale, riservate allo stesso pubblico ministero dal sistema processuale vigente (*infra*, punto 6.2.2.).

5.- Prima di esaminare il merito delle rimanenti censure, è necessario succintamente ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale che ne costituisce lo sfondo.

5.1.- Nel testo vigente *ratione temporis* alla data dell'ordinanza di rimessione, l'art. 408 cod. proc. pen. prevedeva in via generale che il pubblico ministero richiedesse l'archiviazione al GIP allorché ritenesse infondata la notizia di reato. In seguito alle modifiche apportate dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), il pubblico ministero è oggi tenuto a chiedere l'archiviazione «[q]uando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca».

A fronte di tale richiesta del pubblico ministero, il GIP può, ai sensi dell'art. 409, comma 1, cod. proc. pen., disporre *de plano*, con decreto motivato, l'archiviazione. Qualora invece ritenga di non accogliere la richiesta, ovvero quando sia presentata opposizione da parte della persona offesa (art. 410 cod. proc. pen.), egli deve invece fissare, ai sensi dell'art. 409, comma 2, cod. proc. pen., udienza in camera di consiglio, facendone dare avviso al pubblico ministero, alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa.

In esito a tale udienza, il GIP potrà alternativamente: *a*) accogliere la richiesta di archiviazione; *b*) disporre che il pubblico ministero compia nuove indagini; o ancora *c*) disporre che il pubblico ministero formuli l'imputazione (art. 409, commi 4 e 5, cod. proc. pen.).

5.2.- Una speciale disciplina è stata introdotta dal d.lgs. n. 28 del 2015 in materia di archiviazione per particolare tenuità del fatto.

Ai sensi dell'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., il pubblico ministero che ritenga il fatto di reato sussistente, ma meritevole della causa di non punibilità in parola, presenta al GIP richiesta di archiviazione dandone avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, avvertendole della possibilità di presentare opposizione avverso tale richiesta. La possibilità di opposizione della persona sottoposta alle indagini, non prevista allorché l'archiviazione sia richiesta per insussistenza del fatto, si spiega qui, evidentemente, in ragione degli effetti pregiudizievoli per l'interessato prodotti da una tale archiviazione, destinata a essere iscritta nel casellario giudiziale (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 30 maggio-24 settembre 2019, n. 38954) e preclusiva di una nuova concessione della causa di non punibilità.

In assenza di opposizione, o nel caso in cui essa sia inammissibile, il giudice potrà, alternativamente, accogliere con decreto motivato la richiesta, e per l'effetto disporre l'archiviazione per particolare tenuità del fatto, ovvero restituire gli atti al pubblico ministero, eventualmente provvedendo ai sensi dei già esaminati commi 4 e 5 dell'art. 409 cod. proc. pen.

Nel caso invece in cui sia proposta opposizione, il GIP procederà nelle stesse forme indicate nell'art. 409 cod. proc. pen., decidendo con ordinanza - e dunque disponendo l'archiviazione del procedimento per particolare tenuità del fatto, oppure restituendo gli atti al pubblico ministero perché proceda, se del caso, a nuove indagini ovvero a formulare l'imputazione.



5.3.- La legge non disciplina espressamente l'ipotesi in cui pubblico ministero e GIP convergano sull'esito di archiviazione della notizia di reato, ma ritengano l'uno che essa debba fondarsi sull'infondatezza tout court della notizia (ovvero, oggi, sull'impossibilità di formulare una ragionevole previsione di condanna), e l'altro che un reato sia stato bensì commesso, ma sia di particolare tenuità e per tale ragione risulti non punibile in forza dell'art. 131-bis cod. pen.

La Corte di cassazione ha escluso, in proposito, che debba ritenersi abnorme il provvedimento con cui il GIP, investito di una richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 411, comma 1-bis, cod. proc. pen., abbia invece disposto l'archiviazione per infondatezza della notizia criminis, e in particolare per non essere il fatto previsto dalla legge come reato (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 13 settembre-7 ottobre 2019, n. 41104).

Nel caso opposto in cui il pubblico ministero abbia richiesto l'archiviazione per infondatezza della notizia di reato, la giurisprudenza di legittimità - come esattamente osservato dal rimettente - appare invece compatta nel non riconoscere al GIP la possibilità di accogliere la richiesta sotto il diverso profilo della particolare tenuità del fatto di reato, comunque ritenuto sussistente; dovendo anzi un tale provvedimento ritenersi nullo.

Già in una pronuncia del 2016 la Corte di cassazione è pervenuta a tale soluzione, in accoglimento di un ricorso promosso da una persona indagata contro un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità dell'offesa pronunciata in esito all'udienza ex art. 409, comma 2, cod. proc. pen. Il giudice di legittimità ha, in particolare, ritenuto che l'archiviazione per particolare tenuità del fatto deve essere necessariamente preceduta, ai sensi dell'art. 411, comma 1-bis, cod. proc. pen., da una conforme richiesta del pubblico ministero, la quale deve essere portata a conoscenza della persona sottoposta alle indagini e della persona offesa (quest'ultima anche laddove non ne abbia fatto esplicita richiesta ai sensi dell'art. 408, comma 2, cod. proc. pen.), in modo che, all'eventuale udienza in camera di consiglio, il contraddittorio fra le parti possa svolgersi proprio su tale questione (sentenza n. 36857 del 2016).

Tale principio di diritto è stato poi confermato in varie altre pronunce della Cassazione, originate da ricorsi promossi ora dalla persona sottoposta a indagini (sentenze n. 6959 del 2018 e n. 40293 del 2017), ora dalla persona offesa (sezione sesta penale, sentenza 14 febbraio-7 marzo 2018, n. 10455), con la precisazione che l'invito del giudice alle parti a prendere in esame anche la possibilità di un'archiviazione per particolare tenuità del fatto, rivolto oralmente nel corso dell'udienza camerale disposta a seguito dell'opposizione alla richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, non può considerarsi equipollente alla richiesta del pubblico ministero ex art. 411, comma 1-bis, cod. proc. pen. (sentenza n. 6959 del 2018). In ciascuna di tali pronunce si è inoltre ribadita la cogenza dello schema procedimentale ordinario, che il GIP è tenuto a seguire nel caso in cui non condivida la valutazione del pubblico ministero di infondatezza della notizia di reato: il GIP dovrà restituire gli atti al pubblico ministero ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 409 cod. proc. pen., affinché compia nuove indagini, formuli l'imputazione, ovvero valuti la possibilità di richiedere egli stesso l'archiviazione per particolare tenuità del fatto con le modalità previste dall'art. 411, comma 1-bis, cod. proc. pen., informando così le parti di tale possibile esito processuale e consentendo loro di esercitare la piezza del contraddittorio su questo specifico profilo.

6.- Con due distinti gruppi di censure (punti 1.2.2. e 1.2.5. del Ritenuto in fatto), che conviene esaminare congiuntamente per primi, il rimettente dubita della compatibilità di tale diritto vivente con i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di ragionevole durata del processo, quest'ultimo sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dai corrispondenti parametri sovranazionali, rilevanti nell'ordinamento nazionale in forza dell'art. 117, primo comma, Cost.

In sostanza, il giudice *a quo* si duole dell'irragionevolezza di una interpretazione della disciplina vigente che impone la restituzione degli atti al pubblico ministero, e dunque una regressione del procedimento, pur a fronte della mancata opposizione delle parti a un esito processuale - l'archiviazione per particolare tenuità del fatto - prospettato loro dal GIP nel corso dell'udienza di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. Tale regressione determinerebbe, d'altra parte, l'inutile dilazione di un procedimento che potrebbe essere direttamente definito dal GIP, con conseguente pregiudizio all'interesse - costituzionalmente e convenzionalmente tutelato - della ragionevole durata del processo.

Le censure non sono fondate.

6.1.- Rammenta, invero, giustamente il rimettente che, già all'indomani della riforma dell'art. 111 Cost., questa Corte ha affermato che la ragionevole durata del processo «è oggetto, oltre che di un interesse collettivo, di un diritto di tutte le parti, costituzionalmente tutelato non meno di quello ad un giudizio equo e imparziale» (sentenza n. 78 del 2002, punto 3 del Considerato in diritto).

Più recentemente, questa stessa Corte ha avuto modo di riconoscere - con riferimento, in quell'occasione, al giudizio di sorveglianza - che corrisponde a un «preciso dovere costituzionale» per il legislatore conformare la disciplina vigente all'obiettivo di assicurare una sollecita definizione dei processi, dal momento che «[l]a ragionevole durata è un connotato identitario della giustizia del processo» (sentenza n. 74 del 2022, punto 5.1. del Considerato in diritto).



Un tale dovere non può non vincolare in linea di principio anche la giurisprudenza, nella propria attività di interpretazione delle disposizioni legislative in materia processuale, sì da evitare letture il cui effetto sia unicamente quello di rallentare la definizione dei procedimenti, senza alcuna apprezzabile utilità in termini di tutela effettiva degli interessi delle parti o della collettività.

Tuttavia, questa Corte ha anche osservato come «la nozione di “ragionevole” durata del processo (in particolare penale) sia sempre il frutto di un bilanciamento particolarmente delicato tra i molteplici - e tra loro confliggenti - interessi pubblici e privati coinvolti dal processo medesimo»: ciò che «impone una cautela speciale nell’esercizio del controllo, in base all’art. 111, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale delle scelte processuali compiute dal legislatore, al quale compete individuare le soluzioni più idonee a coniugare l’obiettivo di un processo in grado di raggiungere il suo scopo naturale dell’accertamento del fatto e dell’eventuale ascrizione delle relative responsabilità, nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l’esigenza pur essenziale di raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo non eccessivo. Sicché una violazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all’art. 111, secondo comma, Cost. potrà essere ravvisata soltanto allorché l’effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza, e si riveli invece privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2016, n. 159 del 2014, n. 63 e n. 56 del 2009)» (sentenza n. 260 del 2020, punto 10.2. del Considerato in diritto).

Ancora più di recente questa Corte ha precisato che la ragionevole durata è declinata dalla Costituzione e dalla CEDU «come canone oggettivo di efficienza dell’amministrazione della giustizia e come diritto delle parti, comunque correlati ad un processo che si svolge in contraddittorio davanti ad un giudice imparziale» (sentenza n. 111 del 2022, punto 7.1. del Considerato in diritto).

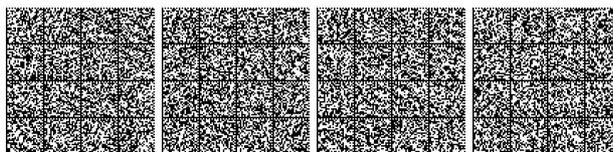
6.2.- È dunque alla luce di questi principi - enunciati con riferimento all’art. 111, secondo comma, Cost., ma evidentemente applicabili anche laddove si lamenti, al metro dell’art. 3 Cost., l’irragionevolezza di una disciplina proprio in relazione al suo effetto di dilatazione dei tempi di definizione del processo - che deve essere vagliato il diritto vivente oggetto delle censure del rimettente. Diritto vivente del quale - è appena il caso di precisarlo - questa Corte non può che prendere atto, non potendo sostituirsi alla giurisprudenza di legittimità nell’interpretazione delle disposizioni legislative, ed essendo piuttosto il proprio compito confinato alla verifica se il risultato di tale interpretazione sia compatibile con i parametri costituzionali evocati dal giudice *a quo*.

6.2.1.- Perno dell’argomentazione del rimettente è l’asserita inutilità della restituzione degli atti al pubblico ministero, allorché la possibile archiviazione per particolare tenuità del fatto sia stata prospettata alle parti all’udienza di cui all’art. 409, comma 2, cod. proc. pen., e la persona sottoposta alle indagini non si sia opposta a tale esito. Nella prospettiva del giudice *a quo*, la complessiva disciplina disegnata dal legislatore del d.lgs. n. 28 del 2015 esige, in ogni fase e grado del processo, che tutti i soggetti processuali abbiano la possibilità di interloquire rispetto all’eventuale proscioglimento per particolare tenuità del fatto, ma non attribuisce ad alcuno un potere di “veto” rispetto a una valutazione che resta di esclusiva competenza del giudice. Una volta assicurato il pieno contraddittorio tra le parti, tramite la fissazione dell’udienza e l’invito a discutere in quella sede di tale possibile esito, risulterebbe irragionevole, in quanto foriera di un rallentamento non funzionale ad alcun apprezzabile interesse dei diversi soggetti processuali, la regola - cristallizzata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione di cui si è poc’anzi dato conto (*supra*, punto 5.3.) - che vieta al GIP, sotto pena di nullità, di disporre direttamente con ordinanza, all’esito dell’udienza, il proscioglimento per particolare tenuità del fatto.

6.2.2.- Questa Corte non è, tuttavia, persuasa da tale argomento.

Nelle pronunce riferite, la Corte di cassazione sottolinea come il legislatore del 2015 abbia disegnato, all’art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., uno specifico meccanismo procedurale per il proscioglimento per particolare tenuità del fatto in sede di indagini preliminari. Tale meccanismo prevede, da un lato, l’iniziativa del pubblico ministero, al quale spetta la prima valutazione dei presupposti della causa di non punibilità di cui all’art. 131-*bis* cod. pen.; e, dall’altro, la notifica preventiva di un avviso scritto alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, mediante il quale esse sono invitate a manifestare la propria eventuale opposizione nei successivi dieci giorni. L’effetto potenzialmente pregiudizievole per gli interessi di entrambi questi soggetti di un’archiviazione per particolare tenuità del fatto ha dunque indotto il legislatore ad assicurare un pieno contraddittorio su questo possibile esito, che deve essere preannunciato in termini espliciti dallo stesso pubblico ministero. Per l’esercizio di tale contraddittorio è, inoltre, espressamente previsto uno *spatium* deliberandi di almeno dieci giorni, onde consentire a ciascun soggetto processuale di compiere le proprie valutazioni in merito, anche consultandosi con il proprio difensore.

Questo schema legislativo, funzionale al pieno esercizio del diritto di difesa di entrambi i soggetti processuali coinvolti, verrebbe sensibilmente alterato ove si consentisse al GIP di disporre direttamente l’archiviazione per particolare tenuità del fatto, in difformità dalla richiesta del pubblico ministero e in esito a un’udienza fissata ai sensi



dell'art. 409, comma 2, cod. proc. pen., senza che sia stata previamente notificata alle parti la possibilità di una formula di archiviazione diversa da quella prospettata dal pubblico ministero, e sulla base soltanto di un contraddittorio sollecitato per la prima volta durante l'udienza.

Inoltre, se è vero che dopo l'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero non è più dominus del proscioglimento per particolare tenuità del fatto, non disponendo di alcun potere di veto rispetto al riconoscimento dell'esimente da parte del giudice, è anche vero che una pronuncia di non punibilità ex art. 131-*bis* cod. pen., in qualunque fase procedimentale o processuale sia collocata, presuppone logicamente la valutazione che un reato, completo di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, sia stato commesso dalla persona sottoposta a indagini o dall'imputato. L'intero sistema processuale vigente non consente, però, che tale valutazione sia compiuta ex officio dal giudice: è, invece, al pubblico ministero, e a lui soltanto, che spetta apprezzare in prima battuta se un reato sia stato commesso, e in caso affermativo esercitare l'azione penale, di cui egli ha il monopolio, sia pure sotto il controllo del giudice. Tant'è vero che, nello stesso contesto configurato dall'art. 409 cod. proc. pen., il GIP può - al più - ordinare al pubblico ministero di formulare l'imputazione, ma non può formularla direttamente, esercitando così l'azione penale in sua vece.

In effetti, la dichiarazione di non punibilità per particolare tenuità del fatto presuppone normalmente il previo esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero; e la stessa richiesta di proscioglimento per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., come si è rilevato in dottrina, rappresenta qualcosa di assai prossimo al vero e proprio esercizio dell'azione penale, tale richiesta mirando a una pronuncia soltanto parzialmente liberatoria, con la quale si dà pur sempre atto dell'avvenuta commissione di un fatto di reato, ancorché in concreto non punibile per la particolare esiguità del danno o del pericolo cagionato.

Di talché, laddove il pubblico ministero abbia invece richiesto l'archiviazione ai sensi dell'art. 408 cod. proc. pen., ritenendo insussistente o comunque non sufficientemente provato il fatto di reato, è del tutto coerente con il sistema disegnato dal legislatore la soluzione interpretativa, cui è pervenuta la Corte di cassazione, di non consentire al GIP di surrogarsi al pubblico ministero e di apprezzare direttamente l'avvenuta commissione del fatto medesimo, anche soltanto al fine di dichiararlo non punibile ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen.

Il sistema del codice di procedura penale, così come tutt'altro che irragionevolmente ricostruito dalla giurisprudenza di legittimità, esige insomma che in caso di dissenso del GIP sulla richiesta del pubblico ministero la parola torni a quest'ultimo per le determinazioni di sua competenza; e impone che tutti i soggetti processuali siano posti in condizioni di interloquire su tali eventuali determinazioni, contando sullo spatium deliberandi specificamente previsto dal legislatore all'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. L'effetto di allungamento dei tempi processuali che ne deriva non può, allora, ritenersi sfornito di ogni legittima *ratio* giustificativa; e per tale ragione non entra in collisione né con il generale principio di ragionevolezza, né con quello della ragionevole durata del processo.

7.- Un secondo gruppo di censure investe il medesimo diritto vivente sotto i distinti profili, tutti parimenti riconducibili all'art. 3 Cost., dell'irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe e di irragionevole equiparazione di trattamento di situazioni diverse (punto 1.2.3. del Ritenuto in fatto).

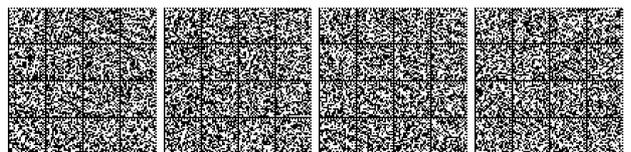
Neppure queste censure sono fondate.

7.1.- Ad avviso del rimettente, la censurata giurisprudenza della Corte di cassazione produrrebbe anzitutto una irragionevole disparità di trattamento rispetto all'ipotesi in cui il riconoscimento della non punibilità per particolare tenuità del fatto può avvenire previa audizione delle parti in camera di consiglio (in sede predibattimentale, ai sensi dell'art. 469, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.) e addirittura d'ufficio (nel giudizio di cassazione, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità citata dal rimettente).

I *tertia comparationis* evocati non sono tuttavia omogenei, dal momento che il pubblico ministero ha, in tutti quei casi, esercitato l'azione penale, avendo ritenuto sussistente il reato: ciò che, invece, non accade nell'ipotesi ora all'esame, in cui il rimettente vorrebbe che il GIP si sostituisse al pubblico ministero nella sostanziale contestazione di un fatto di reato, sia pure al solo fine di dichiararlo non punibile ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. (*supra*, punto 6.2.2.).

7.2.- Il giudice *a quo* ritiene poi che il diritto vivente da lui censurato determini una indebita omologazione nel trattamento di ipotesi differenti, costringendo il GIP a disporre la celebrazione del processo sia per fatti connotati da disvalore significativo, sia per fatti di particolare tenuità.

Al riguardo, è però agevole replicare che - come prefigurato anche dalla giurisprudenza di legittimità sopra ricordata - il GIP, il quale non condivide la richiesta di archiviazione del pubblico ministero per infondatezza della notizia di reato, non è affatto tenuto a disporre la celebrazione del processo a carico della persona sottoposta alle indagini (o meglio, a disporre che il pubblico ministero formuli l'imputazione), ma ben può restituire gli atti invitando il pubblico ministero a considerare, altresì, la possibilità di richiederne il proscioglimento per particolare tenuità del fatto, con le forme indicate nell'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.; consentendo così a tutti i soggetti processuali di dispiegare ritualmente il contraddittorio su questa diversa formula di archiviazione.



7.3.- In terzo luogo, il rimettente denuncia una irragionevole disparità di trattamento per fatti di particolare tenuità, tra l'ipotesi in cui il pubblico ministero abbia proceduto nelle forme di cui all'art. 411, comma 1-bis, cod. proc. pen. e quella in cui abbia richiesto l'archiviazione ai sensi dell'art. 408 cod. proc. pen.

Anche in questo caso occorre però sottolineare l'essenziale differenza che intercorre tra le due ipotesi, la prima delle quali caratterizzata da una richiesta del pubblico ministero che muove dal presupposto dell'apprezzamento, da parte di questi, dell'avvenuta commissione di un fatto di reato; richiesta che, sola, legittima il GIP a una pronuncia che, parimenti, presuppone l'avvenuta commissione di tale reato.

8.- Il giudice *a quo* ritiene, infine, che il diritto vivente censurato violi gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., costringendo il GIP a «imbastire un processo finalizzato all'applicazione di una pena virtualmente sproporzionata nell'ancor prima che nel quantum, poiché da applicare ad un fatto che, in base ai criteri generali fissati dal medesimo legislatore, non ne è invece "bisognoso"», in violazione dei principi di ragionevolezza, proporzione, personalità della responsabilità penale e finalità rieducativa della pena (punto 1.2.1. del Ritenuto in fatto).

Nemmeno queste ultime censure sono, tuttavia, fondate, dal momento che - come appena rilevato (*supra*, punto 7.2.) - nulla impone al GIP di disporre che sia formulata un'imputazione, e che sia conseguentemente celebrato un processo, nel caso in cui il reato ascritto alla persona sottoposta alle indagini gli appaia di particolare tenuità.

D'altra parte, anche nell'ipotesi in cui il pubblico ministero richiedesse il rinvio a giudizio o, a seconda dei casi, disponesse la citazione diretta della persona sottoposta alle indagini, nulla vieterebbe poi al giudice di assolvere l'imputato proprio ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen., evitando così di applicare una pena sproporzionata rispetto alla gravità del reato commesso.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 409, commi 4 e 5, del codice di procedura penale, in combinato disposto con l'art. 411, commi 1 e 1-bis, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 13, 25, secondo comma, 76 e 101, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 409, commi 4 e 5, cod. proc. pen., in combinato disposto con l'art. 411, commi 1 e 1-bis, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, primo e terzo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 14, terzo comma, lettera c), del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dal GIP del Tribunale ordinario di Nola con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

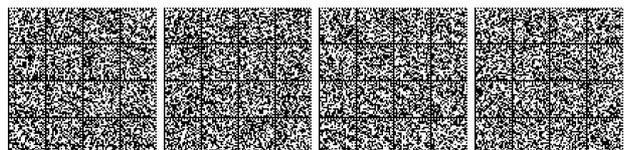
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 117

*Ordinanza 10 maggio - 13 giugno 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina - Omessa quantificazione degli oneri finanziari e delle risorse con cui farvi fronte - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Siciliana 8 aprile 2022, n. 6.
- Costituzione, art. 81, terzo 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 8 aprile 2022, n. 6 (Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 giugno 2022, depositato in cancelleria il 14 giugno 2022, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 22 marzo 2023.

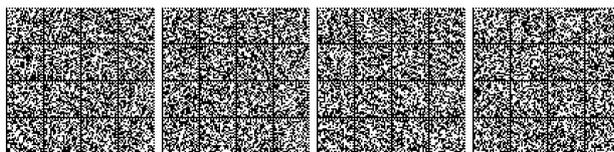
Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nella camera di consiglio del 10 maggio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2023.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 13 giugno 2022 e depositato il successivo 14 giugno (reg. ric. n. 39 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 8 aprile 2022, n. 6 (Istituzione della giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908);

che, ad avviso del ricorrente, detta legge - che istituisce la giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908, da celebrare il 28 dicembre di ogni anno - non avendo provveduto alla quantificazione, nemmeno in via presuntiva, degli oneri finanziari a carico della Regione e indicato le risorse con cui farvi fronte, si porrebbe



in contrasto con quanto stabilito dall'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 dall'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con la conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.;

che la Regione Siciliana si è costituita in giudizio con atto depositato il 19 luglio 2022, chiedendo di dichiarare inammissibile e, comunque, non fondato, il ricorso;

che, nelle more del giudizio, la Regione Siciliana ha provveduto a modificare i contenuti della legge regionale impugnata, in senso satisfattivo e coerente con le osservazioni formulate da parte del ricorrente, con le leggi della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024) e 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie).

Considerato che, con atto depositato il 15 marzo 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 9 marzo 2023, di rinunciare al ricorso per essere venute meno le ragioni che l'avevano indotto all'impugnazione;

che, con atto depositato 21 marzo 2023, il Presidente della Regione Siciliana ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso;

che, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo.

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 24, comma 1, e 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

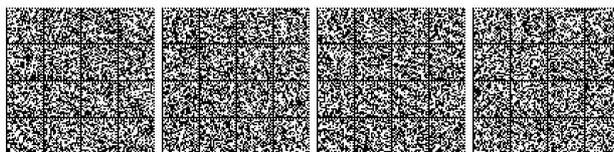
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 76

*Ordinanza del 3 maggio 2023 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Battista Luisa e altri contro il Ministero della difesa*

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità (RIA), prevista dall'art. 9 del d.P.R. n. 44 del 1990 di approvazione degli accordi del comparto Ministeri - Proroga al 31 dicembre 1993 della disciplina emanata sulla base di tali accordi - Interpretazione dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, nel senso che la predetta proroga non modifica la data del 31 dicembre 1990, già stabilita per la maturazione delle anzianità di servizio prescritte ai fini delle maggiorazioni della RIA, fatta salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della legge n. 388 del 2000.**

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”), art. 51, comma 3.

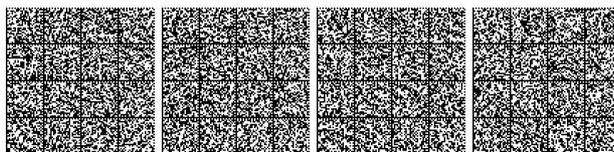
## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la seguente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 1852 del 2015, proposto dai signori Luisa Battista, Loreto Battista, Massimo Renato Battisti, Ivano Battista, Anna Maria Belli, Giuseppe Biancari, Arduino Benedetto Bianchi, Enrico Bianchi, Errico Bianchi, Maurizio Bianchi, Vittorio Bianchi, Daniela Bonanni, Giuseppe Carlo Buttarazzi, Guido Buffone, Filippa Camerota, Fernando Carinci, Diego Cenci, Aldo Compagnone, Francesco Ciardi, Massimo Ciccarelli, Mara Cinelli, Gianfranco Conte, Carlo Conte, Cataldo De Lellis, Maria D’Orazio, Enrica D’Orio, Marina Di Rienzo, Romeo Antonio Di Rienzo, Gianfranco Di Folco, Angelo Di Palma, Claudio Di Palma, Antonio Ferazzoli, Vincenzo Ferdinandi, Marcello Fiore, Roberto Fiore, Gerardo Fraioli, Benito Fratini, Maurizio Gabriele, Filomena Gabriele, Mario Gabriele, eredi di Gabriele Rosanna (Daniele Bianchi, Mario Bianchi, Sara Bianchi), Giovanni Gabriele, Maria Luana Germani, Ettore Giannetti, Luciano Giannetti, Daniela Giona, Marcello Giovannone, Alfredo Gravagnone, Lino Grascia, Rita Grimaldi, Bernardo Iafrate, Pina Iafrate, Maria Therese Iafrate, Mauro Iannucci, Carla La Pietra, Mario Magnapera, Lucio Marchione, Loreto Mastrantoni, Franco Miacci, Massimo Mollicone, Bruno Notargiacomo, Antonino Pasquarelli, eredi di Lucio Patriarca (Sara Patriarca, Delia Romano), Rolando Patriarca, Giuseppe Carlo Patrizi, Franco Pellegrini, Domenico Pernalceli, Emilio Petitti, Maria Grazia Poce, Alessio Proia, Anna Veronica Proia, Gianni Quadrini, Bruno Raponi, Bruno Reale, Antonio Reali, Raffaele Ricci, Tiberio Ricozzi, Egidio Salerno, Annita Scappaticci, Maria Rosaria Scappaticci, Rossana Sera, Bruno Simonelli, Lucia Smurro, Marina Tatangelo, Maria Rosanna Trillò, Marisa Tuzi, eredi di Angelo Valeriani (Pierina Chiarlitti, Veronica Valeriani, Federica Valeriani), Emilia Luisa Vano, Benedetto Venditti, Sabatino Venditti, Massimo Verrelli, Mario Riccardo Villani, rappresentati e difesi, anche disgiuntamente, dagli avvocati Bruno Forte e Letizia Ciuffarella, con domicilio eletto presso lo studio dell’avv. Maria Cuozzo in Roma, viale G. Mazzini n. 123;

contro Ministero della difesa, Ministero dell’economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima bis, del 1° settembre 2014, n. 9255, resa tra le parti.



Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della difesa, del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 novembre 2022 il Cons. Francesco Guarracino e udito l'avv. Bruno Forte per la parte appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

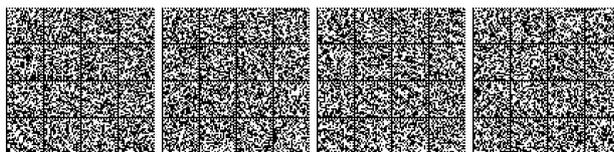
#### FATTO E DIRITTO

1. – Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, n.r.g. 17080 del 2000, il sig. Abalsamo Antonio e altri seicentocinquantasette dipendenti del Ministero della difesa, assumendo che per effetto della proroga al 31 dicembre 1993 dell'efficacia degli accordi di comparto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, disposta dall'art. 7, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con legge 14 novembre 1992, n. 438, fosse stata prorogata anche l'efficacia degli istituti economici disciplinati dall'art. 9, commi 4 e 5, dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, i quali prevedevano una maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità (R.I.A.) per coloro che avessero maturato, nell'arco della vigenza contrattuale, cinque, dieci o venti anni di servizio, agivano in giudizio per ottenere l'accertamento del loro diritto alle corrispondenti maggiorazioni maturate nel corso degli anni 1991, 1992 e 1993 e la condanna dell'amministrazione intimata al pagamento delle differenze economiche, oltre interessi e rivalutazione, dolendosi che le stesse fossero state disconosciute, in generale, per l'arco temporale 1991/1993 con la circolare del 30 settembre 1992, n. 103, del Ministero del tesoro, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. – Con sentenza del 1° settembre 2014, n. 9255, il T.A.R. ha respinto il ricorso dando atto della sopravvenienza, nelle more del giudizio, della norma di interpretazione autentica, e perciò munita di effetti retroattivi, di cui all'art. 51, comma 3, della l. 23 dicembre 2000, n. 388, da cui discende che l'ultrattività delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 44 del 1990 non modifica la data del 31 dicembre 1990 già stabilita per la maturazione dell'anzianità di servizio prescritta ai fini della maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità, e, rammentato che la prospettata questione di illegittimità della norma per contrasto coi principi di uguaglianza, di adeguatezza e di proporzionalità della retribuzione (art. 3, comma 1; art. 36, comma 1; art. 38, comma 2, della Costituzione) era stata già dichiarata manifestamente infondata (Corte costituzionale n. 299 del 1999 e n. 374 del 2000), ha ritenuto priva di fondamento la questione (prospettata da alcuni ricorrenti in corso di causa) del possibile contrasto della stessa disposizione con l'art. 1 del protocollo addizionale (n. 1) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), ovvero dell'art. 8 della Convenzione medesima.

3. – Con ricorso in appello la sig.ra Battista Luisa e altri novantuno ricorrenti hanno impugnato la sentenza di primo grado criticandola per la pretesa natura tautologica della motivazione sull'assenza di violazione dell'art. 1 del protocollo addizionale (n. 1) della CEDU, per l'erroneità della conclusione relativa all'inapplicabilità al caso di specie della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e per l'omesso esame della denunciata violazione anche dell'art. 6, par. 1, della CEDU. A sostegno dell'accoglimento delle domande proposte in primo grado propugnano un'interpretazione adeguatrice delle norme interne ai principi e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e in subordine chiedono si sollevi questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per contrasto tanto con gli articoli 24, 101, 102, 103, 104, 108 e 113 della Costituzione che, ex articoli 111 e 117, comma 1, della Costituzione, con gli articoli 6, par. 1, e 8 della CEDU e l'art. 1 del protocollo addizionale (n. 1) della stessa CEDU – in quanto la norma interferirebbe con la funzione giurisdizionale e il diritto di agire e di difendersi in giudizio – nonché per contrasto con gli articoli 3, 24 e 97 della Costituzione, in quanto, ribaltando con effetti retroattivi una consolidata interpretazione giurisprudenziale, essa colliderebbe coi principi della necessaria ragionevolezza delle scelte legislative, del divieto di ingiustificate disparità di trattamento, della tutela dell'affidamento e della certezza del diritto.

4. – Il Ministero della difesa, il Ministero dell'economia e finanze e la Presidenza del Consiglio dei ministri si sono costituiti in giudizio senza formulare difese scritte.



5. – Constatato che nel ricorso di primo grado non erano specificate la posizione di ciascun ricorrente rispetto alla maturazione dell'anzianità di servizio necessaria per beneficiare della maggiorazione della R.I.A. e le spettanze rivendicate da ognuno e che la ricostruzione del dato non era possibile sulla base della documentazione del fascicolo di primo grado, già andato smarrito, con ordinanza collegiale del 26 aprile 2022, n. 3122, gli appellanti sono stati onerati della produzione di specifiche e documentate precisazioni sulle rispettive loro situazioni e pretese dando loro avviso, anche ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., che l'eventuale inammissibilità del ricorso di primo grado (che potrebbe derivare dalla mancata indicazione per ciascuno della relativa posizione di status e delle spettanze rivendicate rispetto a tale posizione: *cf.* C.d.S., sez. VI, 15 giugno 2011, n. 3625) costituisce una questione rilevabile d'ufficio anche in appello perché attinente a una condizione dell'azione (C.d.S., sez. V, 17 gennaio 2019, n. 421; sez. III, 13 agosto 2018, n. 4914).

6. – Gli appellanti hanno eseguito l'incombente in data 27 giugno 2022 e alla pubblica udienza dell'8 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. – In via preliminare occorre prendere atto che, secondo le stesse ipotesi di calcolo prodotte dalla parte appellante, la sig.ra Rita Grimaldi non rivendica alcuna somma a titolo di maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità (doc. 5 dep. 27 giugno 2022), con la conseguenza che, nei suoi confronti, il ricorso di primo grado va dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

8. – Per gli altri appellanti la produzione dei fogli matricolari, che è stata ammessa in relazione alle vicende del fascicolo originale del primo grado, attesta le anzianità di servizio (per la sig.ra Luisa Battista, ad esempio, la data di decorrenza economica del servizio al 29 giugno 1983 e quindi il compimento dei dieci anni di servizio prima del 31 dicembre 1993).

9. – Nel merito, la pretesa degli appellanti di poter beneficiare della maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità prevista dall'art. 9, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, di approvazione degli accordi del comparto Ministeri in virtù della proroga al 31 dicembre 1993 dell'efficacia di questi ultimi disposta dall'art. 7, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, è stata giudicata infondata dal T.A.R. poiché, nelle more del giudizio, il legislatore era intervenuto in materia con l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001) disponendo che «L'art. 7, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, si interpreta nel senso che la proroga al 31 dicembre 1993 della disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, relativi al triennio 1° gennaio 1988 - 31 dicembre 1990, non modifica la data del 31 dicembre 1990, già stabilita per la maturazione delle anzianità di servizio prescritte ai fini delle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della presente legge».

10. – Il Collegio dubita della legittimità costituzionale della suddetta norma, la quale, sebbene formulata in termini astratti, appare in realtà preordinata a condizionare, con l'efficacia propria delle disposizioni interpretative, l'esito dei giudizi ancora in corso in quella materia.

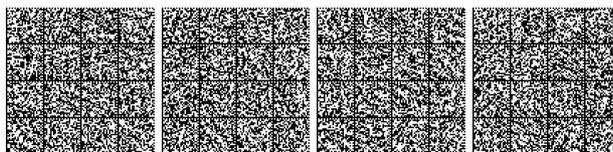
11. – Infatti, all'epoca il dibattito giurisprudenziale sull'estensione della proroga al 31 dicembre 1993 degli accordi del comparto Ministeri anche agli istituti economici in questione era stato ormai risolto in senso favorevole al personale dipendente.

12. – In particolare, fu osservato da C.d.S., sez. IV, 17 ottobre 2000, n. 5522 (ma già, tra le altre, C.d.S., sez. IV, 13 dicembre 1999, n. 1858; Comm. Spec. Imp. 13 luglio 1998, n. 412):

«III.1. L'art. 9, comma 4, dell'accordo sindacale per il personale del comparto Ministeri del 26 settembre 1989, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, prevede che “al personale che, alla data del 1° gennaio 1990, abbia acquisito esperienza professionale con almeno cinque anni di effettivo servizio, o che maturi detto quinquennio nell'arco della vigenza contrattuale, compete dalle date suddette una maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità nelle sotto indicate misure annue lorde: prima, seconda e terza qualifica funzionale £. 300.000”»;

quarta, quinta e sesta qualifica funzionale £. 400.000; settima, ottava e nona qualifica funzionale £. 500.000”.

Il successivo comma 5 aggiunge che «le misure delle maggiorazioni di cui al comma 4 sono, con le stesse decorrenze stabilite nel medesimo comma 4, raddoppiate e quadruplicate nei confronti del personale che, nell'arco della vigenza contrattuale, abbia o maturi, rispettivamente, dieci o venti anni di servizio, previo riassorbimento delle precedenti maggiorazioni».



Bisogna dunque stabilire l'esatta interpretazione della espressione «arco di vigenza contrattuale» entro cui si deve maturare il quinquennio di effettivo servizio utile per conseguire la maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità ed in particolare se esso coincida con la scadenza originaria dell'accordo, fissata dal comma 2 dell'art. 1 del predetto accordo al 31 dicembre 1990 ovvero con la data del 31 dicembre 1993, per effetto dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438.

III.2. Orbene il Collegio è dell'avviso che tale norma, disponendo per un verso che «resta ferma sino al 31 dicembre 1993 la vigente disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93 e successive modificazioni ed integrazioni» e, per altro verso, che «i nuovi accordi avranno effetto dal 1° gennaio 1994», abbia inteso effettivamente prorogare al 31 dicembre 1993 la intera disciplina dell'accordo contrattuale approvato col citato decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44 con l'intento precipuo di contenere la spesa pubblica derivante dalle dinamiche salariali del pubblico impiego, congelando per tre anni la disciplina contrattuale in vigore.

Evidentemente l'applicazione di quest'ultima è stata ritenuta dal legislatore sicuramente meno onerosa per la finanza pubblica di quella che sarebbe derivata dall'applicazione dei nuovi accordi contrattuali, i cui effetti sono stati rinviati al 1° gennaio 1994.

Dunque l'espressione «arco di vigenza contrattuale» cui fanno riferimento i commi 4 e 5 dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990 n. 44 comprende il periodo tra il 1° gennaio 1988 ed il 31 dicembre 1993.

III. 3. Per completezza sul punto deve anche aggiungersi che il più volte richiamato art. 7, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, non contiene alcun elemento testuale in virtù del quale possa affermarsi che il legislatore abbia inteso escludere il beneficio di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44 dalla proroga dell'accordo, solo per esso rendendo fissa la data del 31 dicembre 1990 quale termine entro cui poteva utilmente maturarsi il quinquennio di effettivo servizio.

Invero, poiché la proroga in esame incide su posizione soggettive già consolidate sotto il vigore della precedente disciplina, il legislatore solo con una norma espressa avrebbe potuto escludere l'applicazione del beneficio dalla predetta proroga.

Del resto in tale senso milita anche una interpretazione sistematica dell'espressione «resta ferma sino al 31 dicembre 1993 la vigente disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto», nel senso che non vi è motivo per escludere dalla proroga il più volte richiamato beneficio previsto dai commi 4 e 5 dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990 n. 44, dal momento che la disciplina pattizia contenuta in tale regolamento rappresenta un unicum indivisibile (che in ogni caso il legislatore ha voluto tenere fermo proprio in funzione di contenimento della spesa pubblica).

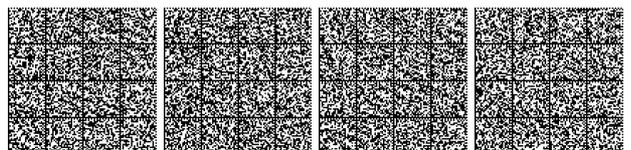
III.4. Così risolta la prima questione, ritiene il Collegio che occorre verificare se il beneficio in argomento subisca gli effetti del blocco salariale introdotto da 3° comma dell'art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438.

Esso dispone testualmente che «per l'anno 1993 non trovano applicazione le norme che comunque comportano incrementi retributivi in conseguenza sia di automatismi stipendiali, sia dell'attribuzione di trattamenti economici, per progressione automatica di carriera, corrispondenti a quelli di funzioni superiori, ove queste non siano effettivamente esercitate».

Non può dubitarsi al riguardo che il beneficio della maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità comporta effettivamente una maggiorazione della retribuzione collegata al mero compimento di un certo tempo e cioè di un quinquennio di effettivo servizio: esso integra, pertanto, gli estremi dell'automatismo stipendiale, i cui effetti sono stati espressamente bloccati per l'anno 1993.

Al riguardo occorre precisare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 245 del 18 luglio 1997, ha ritenuto costituzionalmente legittimo tale blocco, trattandosi di una misura eccezionale, giustificata dalle superiori esigenze di equilibrio del bilancio statale, e temporanea, esaurendo i propri effetti nell'anno 1993.

IV. Alla luce di tali considerazioni deve ritenersi che il quinquennio di effettivo servizio utile per conseguire il beneficio della maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità, previsto dai commi 4 e 5 dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, possa essere utilmente maturato oltre il 31 dicembre 1990 (per effetto della proroga sancita dal comma 1 dell'art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438), ma entro il 31 dicembre 1992 (per effetto del blocco degli automatismi stipendiali stabilito dal successivo comma 3 dello stesso art. 7)».



13. – Ancora qualche anno dopo, in C.d.S., sez. VI, 23 novembre 2004, n. 7672, fu dato atto che «[s]econdo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, il quinquennio utile per conseguire il beneficio della maggiorazione della retribuzione individuale di anzianità, previsto dai commi 4 e 5 dell’art. 9, decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, poteva essere utilmente maturato oltre il 31 dicembre 1990, per effetto della proroga sancita dal comma 1, del precitato art. 7, decreto-legge n. 384 del 1992, ma entro il 31 dicembre 1992, per effetto del blocco degli automatismi stipendiali stabilito dal successivo comma 3 del più volte menzionato art. 7 (cfr., fra le tante, C. Stato, sez. VI, 26.7.2001, n. 4120; sez. IV, 27 novembre 2000, n. 6310; sez. IV, 13 dicembre 1999, n. 1858)».

14. – La norma contenuta nell’art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 è intervenuta a superare il diritto vivente per negare il beneficio a coloro che avessero maturato le anzianità necessarie per il computo delle maggiorazioni successivamente alla data del 31 dicembre 1990 anche per chi avesse già un giudizio in corso, facendo salva solo l’esecuzione dei giudicati già formati alla data della sua entrata in vigore.

15. – Nella sentenza n. 12 del 2018 la Corte costituzionale ha ribadito che “non può essere consentito di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie [...], violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, punto 7.6 del Considerato in diritto; in senso conforme, sentenze n. 85 del 2013 e n. 374 del 2000)” e che “il principio costituzionale della parità delle parti è violato «quando il legislatore statale immette nell’ordinamento una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco» (sentenza n. 191 del 2014, punto 4 del Considerato in diritto; in senso conforme, sentenza n. 186 del 2013)”.

Ivi ha poi ricordato che “[c]on riguardo al sindacato sulle leggi retroattive, questa Corte ha ripetutamente affermato la corrispondenza tra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU (ex plurimis, sentenza n. 191 del 2014). La Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU), chiamata a decidere se, attraverso leggi retroattive, lo Stato avesse violato il diritto dei ricorrenti a un processo equo, ha costantemente ritenuto che, in linea di principio, non è precluso al potere legislativo regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore. Essa ha precisato che «il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall’art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia al fine di influenzare l’esito giudiziario di una controversia» e ha aggiunto che «l’esigenza della parità fra le parti implica l’obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte» (ex plurimis, sentenze 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, paragrafo 58)”.

Ha inoltre rammentato che «la Corte EDU ha escluso che una misura di carattere finanziario possa integrare un motivo imperativo di interesse generale quando il suo impatto sia di scarsa entità (sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia, paragrafi 37 e 38)».

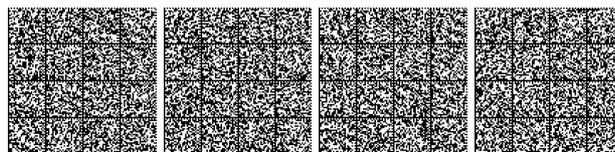
16. – Nella sentenza n. 174 del 2019, che si pone in linea di continuità con la sentenza n. 12 del 2018 citata, la Corte ha soggiunto che “la retroattività deve trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall’efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenza n. 73 del 2017, punto 4.3.1. del Considerato in diritto)” e che “[i] limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano alla salvaguardia dei principi costituzionali dell’eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell’ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 170 del 2013, punto 4.3. del Considerato in diritto)”.

17. – Nei ricordati precedenti la Corte costituzionale ha conferito rilievo, tra gli elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, al metodo e alla tempistica dell’intervento legislativo, che vede lo Stato o l’amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall’entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica.

18. – Nel caso di cui ci si occupa, l’art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001) è stato adottato otto anni dopo la norma da interpretare, contenuta nell’art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 384 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 438 del 1992.

A quella data, tuttavia, come si è in precedenza dettagliatamente esposto, il dibattito giurisprudenziale sull’estensione della proroga era stato ormai già risolto in senso favorevole al personale dipendente con più pronunce di questo Consiglio rese nel biennio 1999-2000, tutte anteriori alla legge n. 388 del 2000.

A quella data, inoltre, pendeva ancora un certo numero di ricorsi collettivi (come quello che ha originato la presente causa) di pubblici dipendenti che rivendicavano il beneficio, destinati presumibilmente a essere definiti applicando gli stessi principi di diritto indicati da quella giurisprudenza.



La norma di interpretazione autentica si rivolge, perciò, a una platea circoscritta di destinatari e, non emergendo altri motivi per la sua adozione che ragioni finanziarie di contenimento della spesa pubblica, appare preordinata a definire l'esito di specifici giudizi ancora in corso.

Come nei citati precedenti della Corte costituzionale, può prospettarsi allora anche nel caso in esame una lesione dei principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, nonché delle disposizioni che assicurano a tutti l'effettiva tutela giurisdizionale dei propri diritti.

19. – Per tali motivi non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 102, 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al parametro interposto di cui all'art. 6 della CEDU.

20. – La rilevanza della questione discende dal fatto che in base all'orientamento già espresso da questo Consiglio nei suddetti precedenti, dal quale non vi sarebbero altre ragioni per discostarsi, il ricorso di primo grado sarebbe almeno in parte da ritenersi fondato.

21. – In definitiva, per le esposte ragioni, in parziale riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado va dichiarato inammissibile quanto alla domanda proposta dalla sig.ra Rita Grimaldi.

Per il resto il giudizio va sospeso e va rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per contrasto con gli articoli 3, 24, comma 1, 102, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al parametro interposto di cui all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), non definitivamente decidendo sull'appello in epigrafe, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado relativamente alla domanda proposta dalla sig.ra Rita Grimaldi, compensando, nei suoi confronti, le spese del doppio grado del giudizio.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 102, 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.*

*Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.*

*Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:*

*Oberdan Forlenza, Presidente;*

*Francesco Frigida, consigliere;*

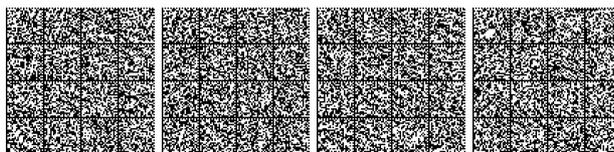
*Carla Ciuffetti, consigliere;*

*Francesco Guarracino, consigliere, estensore;*

*Maria Stella Boscarino, consigliere.*

*Il Presidente: FORLENZA*

*L'estensore: GUARRACINO*



n. 77

Ordinanza del 18 aprile 2023 del Tribunale di Rovereto nel procedimento penale a carico di G. L.

**Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.**

– Codice penale, art. 635, in relazione all'art. 624, terzo comma, del medesimo codice.

IL TRIBUNALE DI ROVERETO

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo penale n. 88/2023 R.G. — n. 83/2020 R.G.N.R. nei confronti di L. G., nato in ., il., residente in . (.), via ., difeso d'ufficio dall'Avv. Enrico Sisler, del Foro di Rovereto imputato del reato p. e p. dall'art. 635, comma 2 n. 1), c.p., perché, utilizzando uno strumento appuntito e tagliente, deteriorava tre pneumatici (i due posteriori e l'anteriore sinistro) dell'autovettura ., tg., di proprietà di L. A., praticando degli squarci sul fianco di essi, così rendendoli inservibili, veicolo che era parcheggiato nel parcheggio pubblico di via . antistante il bar . e, pertanto, esposto per necessità alla pubblica fede.

In , il .

1.1. L'imputato è stato tratto a giudizio per rispondere del reato di danneggiamento analiticamente descritto in epigrafe.

1.2. Con verbale di data 06/05/2020, la persona offesa ha rimesso la querela sporta in data 05/01/2020, con relativa accettazione da parte dell'imputato.

1.3. L'art. 2, co. 1, lett. n), D. Lgs. 150/2022 ha modificato l'art. 635 c.p., determinando la procedibilità a querela del reato di danneggiamento, nelle ipotesi previste dal co. 1 della norma citata.

1.4. Il reato contestato nel presente giudizio è invece rimasto procedibile d'ufficio, poiché il danneggiamento è stato effettuato su veicolo esposto per necessità alla pubblica fede, donde, il reato è disciplinato dall'art. 625, co. 2, n. 1, c.p.

2. Questo giudice dubita d'ufficio della legittimità costituzionale dell'art. 635, co. 8, c.p. nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela del reato di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede per violazione dell'art. 3 Cost. in relazione all'art. 624, co. 3, c.p.

3. La questione di legittimità costituzionale è rilevante poiché, ove fosse dichiarata l'incostituzionalità della norma, per effetto della remissione della querela della persona offesa di data 06/05/2020, dovrebbe immediatamente pronunciarsi sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato *ex artt.* 129 e 531 c.p.p., non sussistendo i presupposti per pronuncia *ex art.* 129, co. 2, c.p.p.

4. La questione è non manifestamente infondata per le ragioni che seguono.

4.1. L'art. 2 D. Lgs. 150/2022 ha modificato il codice penale estendendo significativamente il regime di procedibilità a querela per numerosi reati, in ossequio all'art. 1, co. 15, lett. b), L. 134/2021, che ha conferito al Governo la relativa delega, in relazione ai reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni.

Come si legge nella Relazione ministeriale, tale intervento è stato volto, in assenza di rilevanza pubblicistica dei beni giuridici coinvolti o di particolari esigenze di tutela della vittima, a incentivare condotte riparatorie dell'offesa a beneficio dell'imputato, della vittima e del sistema giudiziario, che possono determinare l'estinzione del reato per effetto degli istituti della remissione della querela o della causa estintiva prevista dall'art. 162 *ter c.p.*

4.2. Nell'ambito dei reati contro il patrimonio, il mutamento di procedibilità ha interessato, tra gli altri, il reato di danneggiamento e il reato di furto.

4.3. Relativamente al reato di furto, l'ipotesi aggravata dall'esposizione della cosa oggetto del reato all'esposizione alla pubblica fede è divenuta procedibile a querela, a norma dell'art. 624, co. 3, c.p., come modificato dall'art. 2, co. 1, lett. i), D. Lgs. 150/2022.

4.4. Diversamente, come premesso, l'art. 2, co. 1, lett. n), D. Lgs. 150/2022, nel modificare il regime di procedibilità del danneggiamento ha conservato la procedibilità d'ufficio del danneggiamento della cosa esposta alla pubblica fede.



La Relazione ministeriale, nell'illustrare la scelta del legislatore delegato, non la giustifica con riferimento a tale specifica ipotesi, riferendosi all'opportunità di mantenere la procedibilità d'ufficio nelle "ipotesi di danneggiamento di beni pubblici o, comunque, di interesse o utilità pubblica" previsti nei capoversi dell'art. 635 c.p., senza però avvedersi che il danneggiamento di cosa esposta alla pubblica fede non appartiene a tali categorie.

4.5. Appare evidente l'irragionevolezza della scelta del legislatore delegato.

4.6. Il reato di furto è maggiormente lesivo del bene giuridico protetto dal reato di danneggiamento, determinando, il primo, la definitiva perdita dell'oggetto materiale del reato, il secondo, la sua sola distruzione, deterioramento o dispersione, che in ipotesi può essere minima (si pensi al furto di un autoveicolo in rapporto alla rigatura di una sua portiera).

4.7. Nonostante questo, l'esposizione alla pubblica fede conserva la procedibilità a querela del più grave reato di furto, mentre determina la procedibilità d'ufficio del meno grave reato di danneggiamento, in assenza di alcun interesse ultra-individuale o di tutela di vittime particolarmente vulnerabili.

4.8. Viene così trattato in modo più severo, con riguardo alla procedibilità, un delitto meno grave, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., per essere la scelta del legislatore irragionevole nella parte in cui non ha previsto la procedibilità a querela del reato di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 legge 87/1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635 c.p. laddove non prevede la procedibilità a querela del danneggiamento delle cose esposte alla pubblica fede, per violazione dell'art. 3 Cost., in relazione all'art. 624, co. 3, c.p.*

*Sospende il giudizio.*

*Ordina alla cancelleria la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Rovereto, 18 aprile 2023

*Il Giudice: PELOSO*

23C00104

N. 78

*Ordinanza del 27 marzo 2023 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da S. G. contro la Camera di commercio di Taranto*

**Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente - Norme della Regione Puglia - Esame di idoneità all'esercizio del relativo servizio - Prevista allegazione, alla domanda di partecipazione, di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, attestante, tra l'altro, l'assenza di carichi pendenti.**

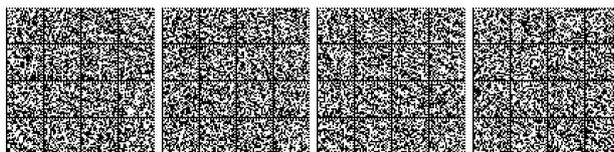
- Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 14 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), art. 8, comma 3.

## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 590 del 2022, proposto da G. S., rappresentato e difeso dall'avvocato Giorgia Calella, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia;

Contro Camera di commercio di Taranto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluca Prete, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia;



Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (sezione terza) n. ... relativa all'impugnativa della determinazione dirigenziale n. ... del ..., a firma del vice segretario generale vicario della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura (C.C.I.A.A.) di Taranto, ricevuta in data ..., con cui veniva disposto nei confronti del sig. S. G. l'annullamento/decadenza in via di autotutela, con effetto *ex tunc*, del superamento dell'esame di idoneità (sostenuto con esito positivo il ... finalizzato all'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea istituito presso la C.C.I.A.A., quale effetto derivante dalla decadenza dai benefici conseguiti sulla scorta delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio rese nel ... e nel ..., ritenute non veritiere, ex articoli 46, 47 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 e per l'accertata carenza dei requisiti morali previsti dall'art. 8, comma 3, della legge regionale pugliese n. 14/1995 e di tutti i provvedimenti presupposti, consequenziali e/o connessi;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Camera di commercio di Taranto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2022, il cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

#### *I. Fatto e svolgimento del processo di primo grado.*

1. Con atto notificato in data 12 gennaio 2022 e depositato il successivo 24 gennaio G. S. ha interposto appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, sezione terza, n. ... con cui si è rigettato il ricorso da Egli proposto per l'annullamento della determinazione dirigenziale n. ... del ..., a firma del vice segretario generale vicario della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura (C.C.I.A.A.) di Taranto, con cui veniva disposto nei suoi confronti l'annullamento/decadenza in via di autotutela, con effetto *ex tunc*, del superamento dell'esame di idoneità (sostenuto con esito positivo il ..., finalizzato all'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso la C.C.I.A.A., quale effetto derivante dalla decadenza dai benefici conseguiti sulla scorta delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio rese nel ... e nel ..., ritenute non veritiere, ex articoli 46, 47 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 e per l'accertata carenza dei requisiti morali previsti dall'art. 8, comma 3, della legge regionale pugliese n. 14/1995.

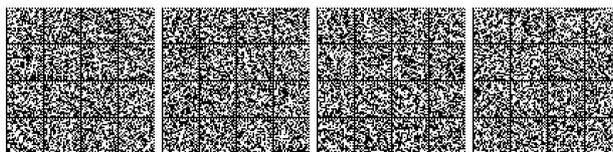
2. Con il ricorso di primo grado il ricorrente deduceva in punto di fatto:

in data ... presentava alla Camera di commercio industria artigianato e agricoltura (C.C.I.A.A.) di Taranto la domanda per essere ammesso a sostenere l'esame di idoneità all'esercizio del servizio di taxi e di noleggio con conducente, dichiarando, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 46, del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, di non avere carichi pendenti e di non avere condanne che comportino l'interdizione dai pubblici uffici;

sostenuto e superato l'esame suindicato (il ...), in data ... presentava la domanda di iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso la Camera di commercio industria artigianato e agricoltura, nuovamente attestando, sotto la propria responsabilità, ai sensi e per gli effetti del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, di non avere carichi penali pendenti e di non avere condanne comportanti l'interdizione dai pubblici uffici;

con due distinte comunicazioni, datate entrambe ..., la Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Taranto, dando atto che in seguito ad accertamenti effettuati era emerso che dal certificato dei carichi pendenti risultava nei suoi confronti un decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 1 della legge n. 211/1994 (decreto penale dell'..., opposto in data ...), nonché altro decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 388, comma 4, codice penale (decreto penale del ...), lo invitava a presentare deduzioni difensive entro il termine di dieci giorni, scaduti inutilmente i quali, preannunciava l'adozione nei suoi confronti del provvedimento di annullamento/decadenza del superamento dell'esame di idoneità suindicato e del provvedimento di annullamento/decadenza dell'iscrizione nell'albo provinciale;

con determinazione dirigenziale n. ... del ..., notificata in data ..., il vice segretario vicario della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Taranto disponeva dunque l'annullamento/decadenza in via di autotutela, con effetto *ex tunc*, del superamento dell'esame di idoneità finalizzato all'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, quale effetto derivante dalla decadenza dai benefici conseguiti sulla scorta delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio, rese nel ... e nel ..., ritenute non veritiere, ex articoli 46, 47 e 76, del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 e per l'accertata carenza dei requisiti morali previsti dall'art. 8, comma 3, della legge regionale Puglia n. 14/1995.



3. A sostegno del gravame G. S. con il ricorso di *prime cure* articolava le censure di seguito rubricate:

I - Violazione e/o falsa applicazione di legge, in particolare degli articoli 46 e 76, del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, nonché delle disposizioni sugli effetti dei decreti penali di condanna, di cui agli articoli 459 e seguenti, codice procedura penale - falsa applicazione dell'art. 8 della legge regionale n. 14/1995 - Carenza di istruttoria, contraddittorietà, falsa presupposizione ed erroneità dei presupposti.

II - Illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge Regione Puglia n. 14/1995, per contrasto con il principio di presunzione di innocenza di cui all'art. 27, secondo comma, Costituzione - Irrazionalità ed illogicità manifesta.

4. Il primo giudice ha rigettato il ricorso, ritenendo l'infondatezza del primo motivo sulla base del rilievo che l'amministrazione resistente si era doverosamente attenuta al disposto dell'art. 8, comma 3, n. 1, della legge regionale Puglia 3 aprile 1995, n. 14 recante «Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 - legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea» che prevede, a pena di esclusione dall'esame, che alla domanda per sostenere l'esame di idoneità all'esercizio del servizio taxi e noleggio con conducente, debba essere allegata, fra gli altri documenti, una dichiarazione sostitutiva di notorietà attestante «l'assenza di carichi pendenti».

Segnatamente, secondo il giudice di *prime cure*, l'istruttoria compiuta dalla Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Taranto aveva evidenziato un decreto penale di condanna dell'... e un coevo decreto dell'... per il reato di cui all'art. 1 della legge n. 211 del 1994, oltre ad altro decreto penale del ... per il reato di cui all'art. 388, codice penale, accertato il ....

Il ricorrente aveva pertanto espresso in entrambe le domande (rispettivamente: di ammissione all'esame della idoneità e di iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea), dichiarazioni sostitutive di atto notorio mendaci - rilevanti ai sensi degli articoli 46, 47 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 - attestando l'insussistenza (non veritiera) di carichi pendenti (invece esistenti come dimostrato, infine, dal certificato della Procura della Repubblica di ... il ...), non rilevando i successivi sviluppi dei procedimenti penali e la (successiva) depenalizzazione del reato per l'omesso versamento delle ritenute previdenziali, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, lettera c), legge n. 67/2014 «tanto più che, comunque, ai fini dell'annullamento/decadenza della idoneità in questione, risultava sufficiente la sussistenza dell'ulteriore carico penale - relativo al decreto penale del ... per il reato di cui all'art. 388, codice penale -pendente alla data della domanda di iscrizione al ruolo predetto e, quindi al momento della dichiarazione mendace suindicata».

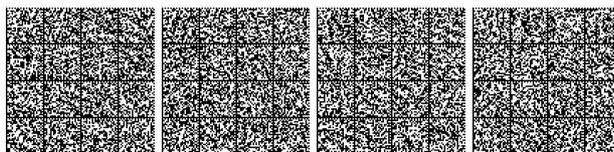
Quanto al secondo motivo di ricorso, il giudice di *prime cure*, ha ritenuto la dedotta questione di costituzionalità dell'art. 8 della legge regionale Puglia n. 14/1995, per asserito contrasto con il principio di presunzione di innocenza (*rectius* di non colpevolezza) di cui all'art. 27, secondo comma, Costituzione, manifestamente infondata, essendo del tutto estraneo alla presente fattispecie il principio sancito dall'art. 27 della Costituzione circa la presunzione di non colpevolezza fino a sentenza definitiva, atteso che la controversia in esame concerne i requisiti di ammissione all'esame di idoneità e di iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, la cui individuazione «non attiene ad ipotesi di affermazione di responsabilità penale», oltre ad essere «estranea al perimetro delle garanzie innanzi ricordate»; peraltro, secondo il giudice di *prime cure*, il requisito predetto risulterebbe dettato dalla ragionevole esigenza di bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 della Costituzione e l'interesse pubblico alla salvaguardia della sicurezza nel settore dei trasporti pubblici e quindi del buon andamento della pubblica amministrazione, nell'ambito della discrezionalità spettante al legislatore regionale nello stabilire i requisiti morali.

## II. Il giudizio di appello.

5. Con il presente appello G. S. ha formulato le seguenti censure avverso la sentenza di *prime cure*:

I - Erroneità della sentenza di I° grado ed ingiustizia della motivazione per il mancato accoglimento del primo motivo di ricorso - Violazione e/o falsa applicazione di legge, in particolare degli articoli 46 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, nonché delle disposizioni relative agli effetti dei decreti penali di condanna, di cui agli articoli 459 e seguenti, codice procedura civile - Falsa applicazione dell'art. 8, legge regionale della Regione Puglia n. 14/05 - Carenza di istruttoria, contraddittorietà, falsa presupposizione ed erroneità dei presupposti.

L'appellante lamenta l'erroneità della sentenza di primo grado nel punto in cui fa riferimento alla sussistenza di tre decreti penali di condanna anziché di due, evidenziando peraltro che l'unico carico penale realmente esistente alla data del ..., ovvero alla data della prima dichiarazione di non avere carichi pendenti (resa ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità oggetto del provvedimento di autotutela gravato), riguardava il procedimento penale per omesso versamento delle ritenute previdenziali, per un importo inferiore ad euro 10.000,00 e come tale successivamente depenalizzato con legge n. 67/2014, ovvero in data antecedente alla data in cui era intervenuto il provvedimento oggetto di impugnativa.



Infatti, esaminando il certificato dei carichi pendenti prodotto in primo grado da parte dell'amministrazione resistente, era possibile constatare che alla data del ... nei confronti del ricorrente risultava il procedimento contraddistinto con il numero PM ... GIP ... DIB ... – con le seguenti scansioni: ... richiesta del PM di emissione di decreto penale; ... emissione del decreto penale da parte del GIP con applicazione della multa di euro 3.950,00; ... opposizione da parte del sig. S. G.; ... decreto che disponeva il giudizio immediato – riguardante l'omesso versamento di contributi previdenziali, già a tale data depenalizzato; nonché il procedimento con il numero PM ... GIP ..., per la fattispecie di reato di cui all'art. 388 codice penale, (successivamente estinto per remissione di querela, accettata in data ... come da certificazione in atti), in relazione al quale solo la richiesta da parte del P.M. – risalente al ... – era antecedente alla dichiarazione resa ai fini dell'iscrizione nell'albo provinciale, mentre la sua adozione ad opera del giudice per le indagini preliminari era avvenuta solo successivamente, ovvero in data ... maggio ... .

Diversamente da quanto ritenuto dal TAR, pertanto, l'unico carico penale realmente esistente nei confronti del ricorrente alla data del ..., in cui questi aveva reso la dichiarazione di non avere carichi pendenti ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità in questione, riguardava il procedimento penale per omesso versamento delle ritenute previdenziali, per un importo inferiore ad euro 10.000,00 e come tale successivamente depenalizzato con legge n. 67/2014. Già per tale motivo, quindi, la sentenza risulta, in tesi di parte appellante, viziata per aver dato rilievo a fatti in realtà non esistenti.

L'appellante censura inoltre la motivazione della sentenza in quanto dettata da un rigido formalismo nella valutazione della dichiarazione resa ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità, tra l'altro su di un modulo prestampato della C.C.I.A.A. di Taranto, del tutto sproporzionato rispetto al fatto materiale non dichiarato, trattandosi di una fattispecie depenalizzata e al suo significato sociale e giuridico, evidenziando come secondo l'interpretazione della Corte costituzionale per la decadenza o per il diniego del beneficio non sarebbe determinante il profilo formale della falsità della dichiarazione, bensì quello sostanziale, costituito dalla mancanza del requisito falsamente dichiarato e come all'esito dell'opposizione, proposta in data ..., ovvero in data antecedente alla prima dichiarazione, gli effetti del decreto penale erano venuti meno.

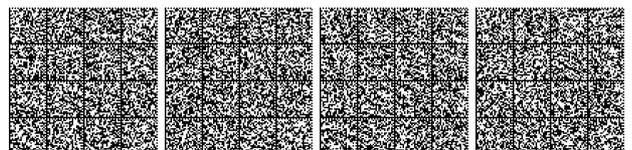
Assume pertanto che alla data della dichiarazione, resa ai fini dell'iscrizione all'esame di abilitazione (...), non esisteva neanche la richiesta di emissione del secondo decreto penale da parte del PM – proc. PM ... GIP ... – e che in ogni caso anche alla data della seconda dichiarazione egli era del tutto ignaro dell'esistenza di tale procedimento, tant'è che il decreto penale veniva emesso dal GIP solo in data ..., e depositato in cancelleria in data ..., vale a dire, addirittura, due mesi dopo la presentazione della sua domanda di iscrizione nell'elenco provinciale in questione (datata ... e protocollata il ... seguente).

Invoca pertanto la figura del falso innocuo, vertendo l'unica dichiarazione falsa su un reato nelle more depenalizzato.

II – Erroneità ed ingiustizia della sentenza impugnata per mancato accoglimento del secondo motivo di ricorso – omessa pronuncia – illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge Regione Puglia n. 14/1995, per contrasto con il principio di presunzione di innocenza, di cui all'art. 27, secondo comma, Costituzione, nonché con i principi in materia di potestà legislativa concorrente spettante alle regioni, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione – irrazionalità ed ingiustizia manifesta.

L'appellante evidenzia inoltre come la sentenza impugnata, oltre ad essere erronea nel punto in cui aveva ritenuto non fondata la questione di costituzionalità per contrasto con l'art. 27 Cost., si era trincerata dietro un'omessa pronuncia, relativamente all'ulteriore rilievo di illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, legge regionale Puglia n. 14/1995 per contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, rilevando come, nonostante la stessa fosse stata sollevata solo con la memoria conclusiva del 24 aprile, riguardasse una questione di incostituzionalità della legge regionale, applicata nel caso di specie, rilevabile anche d'ufficio. Lamenta in particolare come la normativa regionale aveva finito per introdurre un requisito di accesso all'iscrizione nel ruolo della figura professionale in esame e, cioè, l'inesistenza di carichi pendenti a carico del richiedente l'ammissione all'esame, ovvero richiedente l'iscrizione nell'elenco provinciale, non previsto dalla legge quadro statale ed in ogni caso del tutto irragionevole.

6. Si è costituita la Camera di commercio industria ed artigianato di Taranto, eccependo in via preliminare l'improcedibilità del ricorso in appello dal momento che era stata successivamente adottata la determinazione dirigenziale n. ... del ..., con cui la stessa Camera di commercio aveva disposto in autotutela l'annullamento, ex art. 21-*nonies*, legge n. 241/1990, dell'iscrizione dell'appellante nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi non di linea, stante la decadenza dei benefici conseguiti per effetto della mendacio reso nella dichiarazione sostitutiva ex art. 75, decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, relativamente all'assenza di carichi penali pendenti, nonché in ogni caso l'assenza dei requisiti morali prescritti dall'art. 8, comma 3, della legge regionale n. 14/1995 ed infine l'intervenuta decadenza del superamento dell'esame.



6.1. L'istanza cautelare, presentata da parte appellante ai fini dell'ottenimento della sospensione dell'esecutività della sentenza gravata, è stata accolta dalla sezione con ordinanza n. 1387/2022 alla stregua dei seguenti rilievi «Ritenuto preliminarmente, ad un primo sommario esame della presente fase cautelare, salvo successivi approfondimenti nella fase di merito, che non sia meritevole di accoglimento l'eccezione di improcedibilità dell'odierna impugnativa sollevata dall'amministrazione appellata, motivata con la sopravvenuta adozione della determina dirigenziale n. ... del ..., con cui il segretario generale f.f. della Camera di commercio di Taranto ha adottato il provvedimento di cancellazione del ricorrente dal ruolo provinciale dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, trattandosi di provvedimento meramente consequenziale rispetto al provvedimento di annullamento, con effetto *ex tunc* del superamento dell'esame di idoneità, ai fini dell'iscrizione nel predetto ruolo provinciale, oggetto di impugnativa in prime cure, con la conseguenza che l'eventuale accoglimento del presente appello avverso la sentenza reiettiva dell'impugnativa dell'atto presupposto farebbe venire meno, con effetto caducante automatico, il provvedimento consequenziale sopravvenuto.

Ritenuto peraltro che proprio detto provvedimento sopravvenuto radichi il *periculum in mora* fatto valere da parte appellante, da ritenersi provato in via presuntiva secondo l'*id quod plerumque accidit*, venendo meno il titolo abilitativo per lo svolgimento dell'attività lavorativa;

Ritenuto pertanto, nell'indubbia sussistenza di detto *periculum in mora* e nel contemperamento degli opposti interessi, che l'istanza di sospensiva sia meritevole di accoglimento, avuto tra l'altro riguardo alla circostanza che l'unico procedimento penale pendente non dichiarato dall'appellante, da ritenersi conosciuto all'epoca in cui sono state rese le dichiarazioni mendaci, atteneva ad un reato già depenalizzato alla data in cui è intervenuto il provvedimento di autotutela oggetto di impugnativa in *prime cure*».

7. In vista della trattazione del merito dell'appello le parti hanno prodotto memoria difensiva diretta e parte appellante anche memoria di replica, ex art. 73, comma 1, c.p.a.

8. La causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 20 ottobre 2022.

*III. Il rilievo della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge regione Puglia n. 14/1995, con riferimento agli articoli 3 e 117, comma 3, della Costituzione.*

9. Questa sezione, avuto riguardo al secondo motivo di appello, con cui parte appellante censura la sentenza di *prime cure* in relazione al capo che ha ritenuto manifestamente infondata la prospettata questione di costituzionalità, intende sottoporre alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge Regione Puglia n. 14/1995, laddove dispone che «Alla domanda, a pena di esclusione, oltre alla copia autenticata del titolo di studio posseduto e del certificato di abilitazione professionale di cui al comma 1, deve essere allegata una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante: l'assenza di carichi pendenti» per contrasto l'art. 117, comma 3, Cost., nonché per contrasto con il principio di ragionevolezza sotteso all'art. 3 Cost.

Non rileva al riguardo la circostanza che parte ricorrente abbia dedotto in *prime cure* solo con memoria difensiva il contrasto con l'art. 117, comma 3 Cost - avendo in ogni caso fatto riferimento nel ricorso all'assenza della previsione sospetta di incostituzionalità nella legge quadro nazionale - né la circostanza che non abbia *expressis verbis* lamentato il contrasto con l'art. 3 Cost., avendo del pari sempre in ricorso lamentato l'irragionevolezza della disposizione legislativa regionale, reiterando detta censura in appello - spettando la qualificazione della questione di costituzionalità, alla luce di quanto dedotto dalle parti, al giudice, per il principio *iura novit curia* ed essendo in ogni caso la questione di legittimità costituzionale, come noto, rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 1, legge Cost. n. 1/1948 e dell'art. 23, comma 3, legge n. 87/1953, laddove il giudice *a quo* la ritenga rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata, ai sensi del comma 2 del medesimo disposto normativo.

*IV. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.*

10. Ai fini della disamina della rilevanza della questione di costituzionalità va delibata in *limine litis* l'eccezione di improcedibilità dell'appello sollevata dall'Amministrazione appellata, fondata sul rilievo che parte appellante non avrebbe impugnato la determinazione dirigenziale n. ... del ..., con cui la medesima Camera di commercio aveva disposto in autotutela l'annullamento, ex art. 21-*nonies*, legge n. 241/1990, dell'iscrizione dell'appellante nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi non di linea.

10.1. L'eccezione, come già evidenziato in sede cautelare, è infondata, essendo il provvedimento sopravvenuto atto meramente consequenziale a quello oggetto del presente giudizio di appello - ovvero la determinazione dirigenziale n. ... del ..., a firma del vice segretario generale vicario della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura (C.C.I.A.A.) di Taranto, con cui veniva disposto nei confronti del sig. S. G. l'annullamento/decadenza in via di autotutela, con effetto *ex tunc*, del superamento dell'esame di idoneità, finalizzato all'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea - come evidenziato dall'afferenza di entrambi i provvedimenti ad un unico contesto procedimentale, seppure formalmente avviato con due distinte, ma coeve, comunicazioni di



avvio del procedimento e dalla medesimezza delle contestazioni, come di seguito precisato; per cui in ipotesi di accoglimento dell'appello e pertanto di consequenziale accoglimento del giudizio di primo grado con annullamento del provvedimento gravato, verrebbe meno con effetto caducante automatico anche la determinazione dirigenziale n. ... del ..., con cui la Camera di commercio ha disposto in autotutela l'annullamento, ex art. 21-*nonies*, legge n. 241/1990, dell'iscrizione del ricorrente nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea.

10.1.1. Ed invero le contestazioni mosse con la sopravvenuta determinazione si fondano per un verso sull'intervenuta decadenza dall'ammissione all'esame di cui al provvedimento oggetto del presente giudizio – che pertanto si appalesa come atto presupposto - per altro verso sul carattere mendace delle dichiarazioni rese sia ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità, sia ai fini dell'iscrizione nell'albo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, e sull'assenza dei requisiti morali, avuto riguardo ai due decreti penali di condanna innanzi menzionati, ovvero sulle medesime contestazioni contenute nella determinazione oggetto del presente giudizio di appello.

10.1.2. Infatti, come emergente *ex actis*, in data ... la Camera di commercio di Taranto adottava due distinti avvisi di avvio del procedimento, finalizzati rispettivamente all'annullamento/decadenza dell'ammissione all'esame di idoneità e all'annullamento/decadenza dell'iscrizione nel ruolo provinciale, fondati sulle medesime contestazioni quanto alla sussistenza di due carichi pendenti – e dunque all'insussistenza delle richieste qualità morali - derivanti da due distinti decreti penali di condanna - nonché l'una sul carattere mendace della dichiarazione circa l'assenza di carichi pendenti, resa in sede di richiesta di ammissione all'esame di idoneità, e l'altra sul carattere del pari mendace di quella resa in sede di richiesta di iscrizione nell'albo provinciale.

10.1.3. Peraltro, nonostante le due distinte comunicazioni, con la determinazione dirigenziale n. ... del ..., oggetto del presente giudizio, pur disponendosi la decadenza/annullamento della sola ammissione all'esame di idoneità, viene contestato all'appellante il carattere mendace sia della dichiarazione resa ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità, che di quella resa ai fini dell'iscrizione nell'albo provinciale nonché la sussistenza dei carichi pendenti derivanti da entrambi i decreti penali di condanna, sebbene alla data della dichiarazione resa ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità non fosse stato richiesto ed adottato il secondo decreto penale di condanna, come di seguito precisato.

10.1.4. Appare, pertanto, evidente come, stante per un verso la medesimezza delle contestazioni poste a base della determinazione dirigenziale n. ... del ... – concernenti (al contrario di quanto dedotto dall'amministrazione appellata) non solo la mendacità della prima dichiarazione, ma anche della seconda dichiarazione, nonché in ogni caso la sussistenza di carichi pendenti, derivanti dagli indicati due decreti penali di condanna – e della sopravvenuta determinazione dirigenziale n. ... del ..., che si differenzia dalla prima solo per l'ulteriore contestazione dell'intervenuto annullamento/decadenza dell'ammissione all'esame, derivante proprio dalla precedente determinazione, oggetto del presente giudizio, come l'annullamento di tale prima determinazione non possa che far venir meno, con effetto caducante automatico, anche la seconda determinazione non gravata.

Il provvedimento oggetto del presente giudizio di appello si configura, in definitiva, alla stregua di atto presupposto del secondo atto non gravato, essendo entrambi gli atti avvinti in un unico contesto procedimentale, come palesato dal coevo avvio del procedimento e dalla medesimezza delle contestazioni e dal rilievo che l'ammissione all'esame, avvenuta in forza della prima dichiarazione mendace, è finalizzata all'iscrizione nell'albo provinciale, per cui vi è un indubbio e stretto nesso teleologico fra l'ammissione all'esame e la successiva iscrizione nell'albo provinciale; né rileva in senso autonomo la circostanza che la richiesta di iscrizione sia stata asseritamente inficiata da ulteriore falsità circa l'assenza di carichi pendenti, essendo stata anche detta falsità - nonché in ogni caso la sussistenza dell'ulteriore carico pendente - già oggetto di contestazione con il provvedimento di cui è causa.

Può pertanto applicarsi alla fattispecie *de qua* la giurisprudenza in materia secondo la quale, pur in presenza di vizi accertati dell'atto presupposto, deve distinguersi tra invalidità a effetto caducante e invalidità a effetto viziante, nel senso che nel primo caso l'annullamento dell'atto presupposto si estende automaticamente all'atto consequenziale, anche quando questo non sia stato impugnato, mentre nel secondo caso l'atto consequenziale è affetto solo da illegittimità derivata, e pertanto resta efficace ove non impugnato nel termine di rito. Per la prima ipotesi, quella appunto dell'effetto caducante, ricorre nella sola evenienza in cui l'atto successivo venga a porsi nell'ambito della medesima sequenza procedimentale a guisa di inevitabile conseguenza dell'atto anteriore, il che comporta, dunque, la necessità di verificare l'intensità del rapporto di consequenzialità tra l'atto presupposto e l'atto successivo, con riconoscimento dell'effetto caducante solo qualora tale rapporto sia immediato, diretto e necessario, nel senso che l'atto successivo si ponga, nell'ambito dello stesso contesto procedimentale, come conseguenza ineluttabile rispetto all'atto precedente, senza necessità di nuove valutazioni di interessi (*cf.*, tra le tante: Cons. Stato, V, 26 maggio 2015, n. 2611 e 20 gennaio 2015, n. 163; IV, 6 dicembre 2013, n. 5813, 13 giugno 2013, n. 3272 e 24 maggio 2013, n. 2823; VI, 27 novembre 2012, n. 5986 e 5 settembre 2011, n. 4998; V, 25 novembre 2010, n. 8243).



Nell'ipotesi di specie, applicando tali coordinate ermeneutiche, si ravvisa l'indicato vincolo di presupposizione, in grado di comportare, in ipotesi di annullamento del provvedimento oggetto del presente contenzioso, da qualificarsi quale atto presupposto, un effetto caducante automatico dell'atto consequenziale, ovvero della seconda determinazione, relativa all'annullamento/decadenza dell'iscrizione nell'albo provinciale, non gravata.

10.2. Ai fini della disamina della rilevanza della questione di costituzionalità è necessario altresì fare riferimento all'indispensabilità della stessa, non potendo le ulteriori censure, formulate nel primo motivo di appello, condurre all'accoglimento dello stesso e al consequenziale accoglimento del ricorso di primo grado e dunque all'annullamento della determinazione gravata, avuto riguardo al carattere plurimotivato della stessa determinazione.

10.3. L'atto gravato in prime cure è stato infatti adottato in asserita applicazione del disposto dell'art. 8 (rubricato Esame di idoneità all'esercizio del servizio di taxi e di noleggio con conducente) comma 3 della legge Regione Puglia n. 14/1995, la quale dispone *sic et simpliciter*, senza prevedere un correlativo giudizio valutativo ad opera della commissione provinciale per l'accertamento dei requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, di cui all'art. 7 della medesima legge regionale, che «Alla domanda, a pena di esclusione, oltre alla copia autenticata del titolo di studio posseduto e del certificato di abilitazione professionale di cui al comma 1, deve essere allegata una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante:

l'assenza di carichi pendenti;

l'assenza di condanne che comportino l'interdizione dai pubblici uffici;

l'assenza di procedimenti fallimentari;

l'assenza di provvedimenti di revoca o decadenza di precedenti licenze o autorizzazioni;

la non appartenenza ad associazioni di tipo mafioso ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modifiche ed integrazioni».

10.3.1. Da tale disposto normativo si evince, *claris verbis*, come l'assenza dei carichi pendenti, al pari delle altre condizioni ivi elencate, da indicarsi a pena di esclusione nella domanda di ammissione all'esame, risulti un requisito necessario ai fini di detta ammissione e pertanto come, correlativamente, la sussistenza di carichi pendenti risulti ostativa alla stessa.

La dichiarazione da rendersi al riguardo, ove risultata poi non veritiera, comporta pertanto, come nella presente fattispecie, l'applicazione del disposto dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, il quale dispone che «Fermo restando quanto previsto dall'art. 76, qualora dal controllo di cui all'art. 71 afferente alle dichiarazioni rese ai sensi dei precedenti articoli 46 e 47 emerge la non veridicità della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».

10.3.2. La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che la *ratio* del citato art. 75, decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000 è quella di semplificare l'azione amministrativa, facendo leva sul principio di autoresponsabilità del dichiarante; con la conseguenza che la non veridicità di quanto autodichiarato rileva sotto un profilo oggettivo e conduce alla decadenza dei benefici ottenuti con la dichiarazione non veritiera, indipendentemente da ogni indagine dell'Amministrazione sull'elemento soggettivo del dichiarante, giacché non vi sono particolari risvolti sanzionatori in gioco, ma solo la necessità di una spedita esecuzione della legge sottesa al sistema di semplificazione (*ex multis*, di recente, Cons. Stato, VI, 20 agosto 2019, n. 5761; 20 dicembre 2013, n. 6145).

Ne consegue, ulteriormente, che la disposizione non lascia margini di discrezionalità alle amministrazioni e non chiede alcuna valutazione circa il dolo o la colpa grave del dichiarante (Cons. Stato, V, 15 marzo 2017, n. 1172; 27 aprile 2012, n. 2447).

10.4. Ci in disparte dalla considerazione, che, a prescindere dalla falsità della dichiarazione e quindi dalla conoscenza del carico pendente, l'accertamento successivo della sussistenza dello stesso, in quanto ostativa all'ammissione all'esame ed alla consequenziale iscrizione nell'albo provinciale, può essere posta dall'amministrazione alla base di un atto di annullamento d'ufficio, ex art. 21-*nonies*, legge n. 241/1990, del pari applicato dalla C.C.I.A.A. di Taranto nell'adozione dell'atto gravato in *prime cure*.

10.5. La questione di costituzionalità si presenta, pertanto, come rilevante, posto che il suo accoglimento, determinando l'eliminazione della norma incostituzionale dall'ordinamento con effetto *ex tunc*, farebbe venir meno il requisito richiesto ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità ed ai fini dell'iscrizione nel registro provinciale.

Le pronunce di accoglimento della Corte costituzionale spiegano, infatti, effetto retroattivo, inficiando *ab origine* la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche «consolidate» (cd. «rapporti esauriti») per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza. (Cass. civ. sez. III 28 luglio 1997, n. 7057).



10.5.1. Pertanto in ipotesi di accoglimento della questione di costituzionalità per un verso verrebbe meno la condizione ostativa all'ammissione all'esame e all'iscrizione nell'albo provinciale – ovvero la presenza di carichi pendenti - per altro verso verrebbe a perdere rilievo la dichiarazione mendace, posto che la stessa non avrebbe dovuto neppure essere resa *in parte qua*, dovendo al riguardo applicarsi alla presente fattispecie la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo la quale ci che rileva non è tanto la falsità formale della dichiarazione ma la sussistenza o meno del requisito dichiarato (Consiglio di Stato, sezione quinta, 17 gennaio 2018, n. 257 e 23 gennaio 2018, n. 418), per cui per la decadenza o per il diniego del beneficio non sarebbe determinante il profilo formale della falsità della dichiarazione, bensì quello sostanziale, costituito dalla mancanza del requisito falsamente dichiarato.

Pertanto l'accoglimento della questione di costituzionalità dovrebbe necessariamente condurre all'accoglimento dell'appello, con consequenziale accoglimento del giudizio di primo grado ed annullamento della determinazione gravata, laddove per contro la mancata rimessione della questione di costituzionalità non potrebbe che condurre al suo rigetto, stante l'inidoneità delle censure sollevate con il primo motivo di appello a determinare un diverso esito del giudizio.

10.5.2. Ed invero seppure è vero che erroneamente il giudice di *prime cure* aveva fatto menzione di tre decreti penali di condanna, anziché a due - considerando anche la data della richiesta del primo decreto penale di condanna, risultante dal certificato dei carichi pendenti - e che abbia fatto riferimento, nell'indicare il secondo decreto penale di condanna, alla data della sua richiesta - ... (cui del pari fa riferimento l'atto gravato) - anziché alla data della sua adozione, avvenuta in data ..., risulta evidente come alla data della prima dichiarazione, ..., relativa alla richiesta di ammissione all'esame di idoneità, sussistesse il carico pendente derivante dal primo decreto penale di condanna e come alla data della seconda dichiarazione, ..., sussistesse comunque la richiesta del secondo decreto penale di condanna (anche se non conosciuta), cui va correlata la qualità di imputato, ex art. 60 codice procedura penale – e pertanto il carico pendente, comunque ostativo all'iscrizione nell'albo provinciale - con conseguente possibilità di applicazione del disposto dell'art. 21-*nonies* legge n. 241/1990, come avvenuto ad opera dell'amministrazione appellata con l'atto oggetto di gravame in *prime cure*; ciò in disparte dalla considerazione che sarebbe stato onere del dichiarante, in base al principio di autoresponsabilità, prima di rendere la dichiarazione, richiedere il certificato dei carichi pendenti, dal quale risultava comunque la richiesta del secondo decreto penale di condanna.

10.6. Né rileva la circostanza che il primo decreto penale di condanna sia stato opposto dall'appellante ancor prima di rendere la prima dichiarazione, in quanto l'opposizione al decreto penale di condanna fa venire meno la condanna, ma non il carico pendente, da correlarsi all'assunzione della qualità di imputato, ex art. 60 codice procedura penale, comportando detta opposizione la (sola) possibilità per l'imputato di richiedere il giudizio immediato, il giudizio abbreviato oppure l'applicazione della pena su richiesta delle parti, ex art. 461 comma 3, codice procedura penale.

E, invero, la qualità di imputato – e dunque la sussistenza di carichi pendenti rilevante ai fini dell'ammissione all'esame secondo l'indicata norma regionale sospetta di incostituzionalità - è connessa alla richiesta del decreto penale di condanna da parte del pubblico ministero e non alla sua adozione da parte del Giudice delle indagini preliminari, come *claris verbis* evincibile dal disposto dell'art. 60, codice procedura penale, secondo cui «assume la qualità di imputato la persona alla quale è attribuito il reato nella richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato, di decreto penale di condanna, di applicazione della pena a norma dell'articolo 447, comma 1, nel decreto di citazione diretta a giudizio e nel giudizio direttissimo».

10.7. Del pari irrilevante si palesa il rilievo che il reato di cui all'art. 1 dellallegge n. 211 del 1994 di cui al primo decreto penale di condanna, sia stato depenalizzato ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera c), legge n. 67/2014 e che all'esito del giudizio di opposizione l'appellante sia stato dunque assolto, posto che alla data della prima dichiarazione, resa ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità, sussisteva senza dubbio detto carico pendente, relativo a reato non ancora depenalizzato e ostativo all'ammissione all'esame, per cui, in assenza dalla mendace dichiarazione – rispetto alla quale non rileva, come innanzi precisato, la colpa – l'appellante non avrebbe potuto sostenere l'esame.

Questo solo rilievo rende evidente pertanto come, in assenza dalla rimessione della questione di costituzionalità, l'appello non potrebbe trovare accoglimento.

10.8. Ciò in disparte dalla considerazione che parimenti irrilevante si palesa, come innanzi precisato, ai fini dell'accoglimento dell'appello, la deduzione di parte appellante circa la mancata conoscenza, alla data della dichiarazione resa ai fini dell'iscrizione all'albo provinciale (...), del secondo decreto penale di condanna in quanto a tale data neppure adottato, posto che all'epoca sussisteva la richiesta del decreto penale di condanna da parte del P.M. e dunque il carico pendente.

11. Ci posto, ad avviso del collegio, la questione di costituzionalità appare rilevante, potendo incidere sull'esito del giudizio, né potendo pervenirsi ad una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma regionale, a ciò ostando il suo chiaro tenore letterale, per cui non residuano dubbi che la sussistenza di qualsivoglia carico pendente sia una condizione ostativa all'ammissione all'esame di idoneità, laddove detta condizione ostativa contrasta con



le previsioni della legge quadro nazionale e viola i criteri di razionalità e proporzionalità che costituiscono un limite all'esercizio della discrezionalità del legislatore, secondo quanto di seguito specificato in punto di disamina della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

*V. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, legge regionale Puglia n. 14/1995, per contrasto con gli articoli 117, comma 3 e 27 Cost.*

12. La questione di costituzionalità per contrasto con l'art. 27 Cost, quale articolata da parte appellante, si appalesa manifestamente infondata.

12.1. Ciò in quanto deve escludersi in radice la natura sanzionatoria della non ammissione all'esame per il conseguimento dell'abilitazione di cui è causa per la sussistenza di carichi pendenti, in quanto la fissazione legislativa delle qualità morali necessarie per il rilascio dei titoli assume una natura *latu sensu* cautelare e non certamente sanzionatoria, come evincibile dalla corposa giurisprudenza attinente i titoli di polizia.

12.1.1. Pertanto deve ritenersi sul punto corretta la statuizione del giudice di *prime cure*, non risultando pertinente l'evocazione del riferimento all'art. 27 Cost., quale dedotta da parte appellante, non potendo pervenirsi all'applicabilità di tale disposto normativo all'ipotesi di specie, neppure per il tramite della giurisprudenza della Corte europea sui criteri per l'attribuibilità di natura sostanzialmente penale a «sanzioni» non formalmente tali.

È infatti vero che, secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale «rispetto a singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità "punitiva", il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della "materia penale" non potrà che estendersi anche a tali sanzioni» (da ultimo sentenza n. 198 del 2022; nello stesso senso sentenze n. 68 del 2021, n. 63 del 2019, e n. 193 del 2016). Peraltro, laddove la misura prevista dal legislatore non assuma, come nella specie, carattere sanzionatorio, non potranno applicarsi i principi propri delle sanzioni penali (in tal senso Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2022, relativamente al carattere non sanzionatorio dell'escussione della fideiussione nell'ipotesi di esclusione dell'operatore economico dalla procedura evidenziale, ex art. 48, comma 1, del decreto legislativo n. 163 del 2006, e pertanto alla non applicabilità del principio della retroattività della *lex mitior* di cui all'art. 2, comma 2, codice penale).

13. La questione di costituzionalità deve invece ritenersi non manifestamente infondata con riferimento alla violazione dell'art. 117, comma 3 Cost, relativo alla legislazione concorrente, spettando in tale ambito allo Stato la determinazione dei principi, cui la normativa di dettaglio regionale si deve attenere, nonché con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza, ex art. 3 Cost.

14. Ad avviso della sezione nella logica (appunto non punitiva, ma individuativa delle condizioni soggettive ostative all'ammissione all'esame per il conseguimento del titolo abilitativo *de quo*, nonché per l'iscrizione all'albo provinciale) rileva *in primis* il contrasto della normativa regionale con l'art. 117, comma 3 Cost.

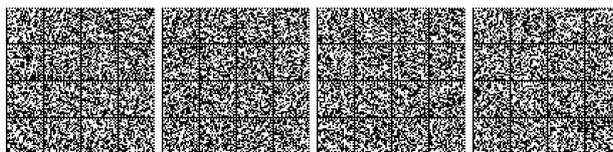
14.1. Ed invero, come evidenziato da parte appellante, dal confronto tra la normativa statale di riferimento, adottata con la legge n. 21/1992 «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea», che all'art. 6 istituisce il ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, e l'art. 8, comma 3, della legge Regionale Puglia n. 14/1995, recante attuazione della prima, emerge all'evidenza come la normativa regionale pugliese abbia finito per introdurre un requisito di accesso all'iscrizione nel ruolo della figura professionale in esame, e, cioè l'inesistenza di carichi pendenti a carico del richiedente l'ammissione all'esame, non previsto dalla legge quadro statale.

14.2. Il trasporto mediante autoservizi pubblici non di linea è infatti a tutt'oggi disciplinato dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21.

L'art. 1 definisce, al comma 1, gli autoservizi pubblici non di linea «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta»; il comma 2, stabilisce poi: «Costituiscono autoservizi pubblici non di linea: a) il servizio di taxi con autovettura, motocarozzetta, natante e veicoli a trazione animale; b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarozzetta, natante e veicoli a trazione animale».

Il successivo art. 4 definisce, al comma 1, le competenze regionali in materia, stabilendo che «Le regioni esercitano le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e nel quadro dei principi fissati dalla presente legge».

A sua volta, l'art. 6 della stessa legge-quadro n. 21 del 1992, prevede l'istituzione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea (comma 1), stabilendo, in particolare, che il ruolo è istituito dalle regioni (comma 4) e che: «L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente» (comma 5).



L'art. 6 della citata legge n. 21/1992, richiede peraltro quale «requisito indispensabile» per l'ammissione all'esame solo il certificato di abilitazione professionale alla guida dei veicoli, secondo il codice della strada – al cui rilascio risultano comunque ostative le fattispecie previste dall'art. 120, comma 1, del medesimo codice - e il superamento dell'esame finalizzato ad accertare l'idoneità all'esercizio del servizio, «con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica». Nessun riferimento vi è invece nella legge statale alla necessità che nei confronti dell'aspirante all'esercizio della professione di conducente di veicoli e natanti per autoservizi non di linea non sussistano carichi pendenti.

14.2.1. Rientrando la materia in esame tra quelle riguardanti le «professioni», per le quali le regioni hanno competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., la Regione Puglia, con la propria legge non poteva pertanto introdurre, ad avviso della sezione, requisiti ulteriori di accesso alla professione in esame rispetto a quelli stabiliti con la legge quadro adottata con legge n. 21/1992.

14.2.2. Ci in applicazione dell'orientamento più volte espresso dalla Corte costituzionale secondo cui «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale.» (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 209 del 9 ottobre 2020; sentenze n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005).

Pertanto in ossequio ai principi enucleati dalla Corte costituzionale con riferimento alla potestà legislativa concorrente spettante alle regioni nella materia delle «professioni», indicata dall'art. 117, comma 3, Costituzione, la normativa regionale di cui all'art. 8, comma 3, legge regionale Puglia n. 14/1995, non poteva prescrivere il requisito dell'assenza di carichi pendenti in capo al richiedente l'iscrizione all'esame di abilitazione, in contrasto con i principi fissati dalla legge quadro statale, e, in particolare, con l'art. 6 della legge quadro n. 21/1992, che richiede, invece, come requisiti di accesso alla suddetta professione solo il possesso della patente di guida – il cui rilascio e la cui revoca sono comunque sottoposti alla disciplina dell'art. 120 del codice della strada, da leggersi anche alla stregua delle pronunce della Corte costituzionale, che sono intervenute a dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 2, relativamente alla revoca della patente, sotto distinti profili - nonché il superamento di un esame che accerti i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica, non potendosi avere, con riferimento ai requisiti per l'accesso alla professione *de qua*, una disciplina differenziata a seconda delle regioni.

15. Parimenti non manifestamente infondata si palesa la questione di costituzionalità con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza.

15.1. Detto principio, sotteso al disposto dell'art. 3 Cost., come noto rappresenta infatti un naturale corollario del principio di uguaglianza, ed esige che le norme dell'ordinamento, in tutte le loro forme, siano adeguate al fine perseguito. Esso rappresenta pertanto uno stringente limite alla discrezionalità del legislatore.

La ragionevolezza è il canone di valutazione proprio del giudizio di costituzionalità. La Corte stessa ha definito la ragionevolezza «razionalità pratica» (sentenza n. 172 del 1996), potendosi intendere con ciò un uso della ragione che si avvicina al «senso comune» per moderare la discrezionalità del legislatore.

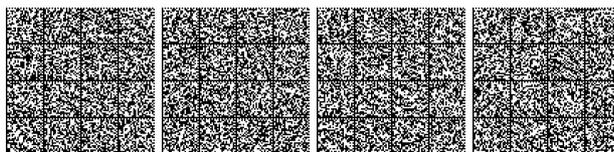
Nella giurisprudenza più recente, talvolta la ragionevolezza è declinata nella formula della «ragionevolezza e proporzionalità» ovvero del «ragionevole e proporzionato bilanciamento».

Queste formulazioni più recenti trovano peraltro i loro antecedenti in risalenti sentenze.

La sentenza n. 1130 del 1988 definisce il giudizio di ragionevolezza come giudizio di proporzionalità, distinguendolo espressamente dal giudizio di merito.

Infatti con tale sentenza la Corte ha *expressis verbis* affermato che «il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti». E tuttavia «l'impossibilità di fissare in astratto un punto oltre il quale scelte di ordine quantitativo divengono manifestamente arbitrarie e, come tali, costituzionalmente illegittime, non può essere validamente assunta come elemento connotativo di un giudizio di merito, essendo un tratto che si riscontra [...] anche nei giudizi di ragionevolezza».

Con la sentenza n. 220 del 1995 la Corte costituzionale ha chiarito che il principio di proporzionalità «rappresenta una diretta espressione del generale canone di ragionevolezza».



La stretta relazione tra ragionevolezza e proporzionalità è evidente inoltre nella sentenza n. 227 del 2010, in cui i due termini si presentano in rapporto invertito: ovverosia il difetto di ragionevole giustificazione rende non proporzionata la norma impugnata.

Il parametro di ragionevolezza è stato inoltre preso in considerazione dalla Corte costituzionale nelle recenti sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale di diverse parti dell'art. 120, comma 2, del codice della strada, che individua le fattispecie di revoca della patente di guida.

15.1.1. Ed invero con la sentenza n. 22 del 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 («Nuovo codice della strada»), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 («Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»), nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli articoli 73 e 74 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»), che intervenga in data successiva a quella di rilascio della patente di guida – dispone che il prefetto «provvede» – invece che «può provvedere» – alla revoca della patente, ciò sulla base del rilievo della fondatezza della devoluta questione di costituzionalità per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Ciò in quanto «la disposizione denunciata – sul presupposto di una indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida – ricollega, infatti, in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità. Reati che, per di più possono (come nella specie) essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio, di assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità.

Ulteriore profilo di irragionevolezza della disposizione in esame è, poi, ravvisabile nell'automatismo della «revoca» amministrativa rispetto alla discrezionalità della parallela misura del «ritiro» della patente che, ai sensi dell'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione «può disporre», motivandola, «per un periodo non superiore a tre anni».

È pur vero che tali due misure – come già evidenziato – operano su piani diversi e rispondono a diverse finalità.

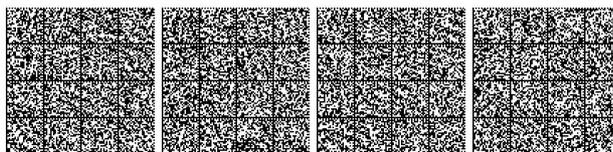
Ma la contraddizione non sta nel fatto che la condanna per reati in materia di stupefacenti possa rilevare come condizione soggettiva ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, agli effetti della sua revocabilità da parte dell'autorità amministrativa, anche quando il giudice penale (non ritenendo che detto titolo sia strumentale al reato commesso o che possa agevolare la commissione di nuovi reati, decida di non disporre (ovvero disponga per un più breve periodo) la sanzione accessoria del ritiro della patente.

La contraddizione sta, invece, in ciò che – agli effetti dell'adozione delle misure di loro rispettiva competenza (che pur si ricollegano al medesimo fatto-reato e, sul piano pratico, incidono in senso identicamente negativo sulla titolarità della patente) – mentre il giudice penale ha la «facoltà» di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, il prefetto ha invece il «dovere» di disporre la revoca».

15.1.2. Con la successiva sentenza n. 24 del 2020, lo stesso comma 2 dell'art. 120 del codice della strada è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale «nella parte in cui dispone che il prefetto “provvede” – invece che “può provvedere” – alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale».

Anche in questo caso l'automatismo della revoca della patente, da parte del prefetto, è stato, infatti, ritenuto contrario a principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, attesa la varietà (per contenuto, durata e prescrizioni) delle misure di sicurezza irrogabili, oltreché contraddittorio rispetto al potere riconosciuto al magistrato di sorveglianza, il quale, nel disporre la misura di sicurezza, «può» consentire al soggetto che vi è sottoposto di continuare – in presenza di determinate condizioni - a fare uso della patente di guida.

15.1.3. Infine con la sentenza n. 99 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del codice della strada, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 («Disposizioni in materia di sicurezza pubblica») e come modificato dall'art. 19, comma 2, lettere *a*) e *b*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 («Disposizioni in materia di sicurezza stradale») e dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59 (Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida), nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» – invece che «può provvedere» – alla revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 («Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove



disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136»), del pari per contrasto con l'art. 3 Cost., assorbita ogni altra questione. Ci sulla base del rilievo che opossano essere, infatti, sottoposti a misure di prevenzione soggetti condannati o indiziati per ipotesi delittuose di differenti gravità – che vanno dai reati di elevato allarme sociale (come quelli di terrorismo e associativi di stampo mafioso) a reati di meno intenso pericolo sociale – ovvero anche «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» (art. 1, lettera b, del decreto legislativo n. 159 del 2011).

E tale diversità delle fattispecie, che rilevano come indice di pericolosità sociale, coerentemente si riflette, sul piano giudiziario, nella diversa durata (da uno a cinque anni) e nella differente modulabilità della misura di prevenzione adottata dal Tribunale (articoli 6 e 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011).

Dal che, anche riguardo a tali misure, l'irragionevolezza del meccanismo, previsto dal censurato art. 120, comma 2, codice della strada, che ricollega in via automatica a tale varietà e diversa gravità di ipotesi di pericolosità sociale, l'identico effetto di revoca prefettizia della patente di guida. Effetto, quest'ultimo, suscettibile, per di più di innescare un corto circuito all'interno dell'ordinamento, nel caso in cui l'utilizzo della patente sia funzionale alla «ricerca di un lavoro» che al destinatario della misura di prevenzione sia prescritta dal Tribunale ai sensi dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo n. 159 del 2011».

16. La sezione ritiene al riguardo che la previsione di cui all'art. 8, comma 3, della legge Regione Puglia n. 14/1995, nella parte in cui richiede ai fini dell'ammissione all'esame abilitativo l'assenza di carichi pendenti, contrasti con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, sotteso all'art. 3 Cost., sotto vari punti di vista.

16.1. In primo luogo occorre evidenziare come sia irragionevole e non proporzionata allo scopo di assicurare la sicurezza dei trasporti pubblici non di linea - anche avendo riguardo all'affidabilità morale dei soggetti esercenti – la previsione di un'automatica ostatività all'ammissione all'esame di idoneità dipendente dalla mera pendenza di un carico penale, a prescindere dalla gravità dell'ipotesi di reato contestata, al suo eventuale riflesso sulla professione che si intende esercitare e in assenza di qualsivoglia motivata valutazione da parte della deputata commissione di tali aspetti.

16.2. Parimenti irragionevole appare il riferimento alla mera pendenza del carico penale, da connettersi, come innanzi precisato, anche al mero esercizio dell'azione penale da parte del P.M., ex art. 60 codice di procedura penale, in assenza di qualsivoglia vaglio da parte dell'organo giudicante, anche di tipo sommario - quale quello espresso in sede di rinvio a giudizio o in sede di adozione di una misura cautelare personale - ovvero in assenza di una sentenza di condanna anche di primo grado.

16.3. Non proporzionato deve inoltre ritenersi il requisito *de quo* – che prescinde peraltro dall'adozione di una sentenza di condanna – avendo riguardo agli altri requisiti pure richiesti dal disposto normativo in esame.

16.3.1. Ed invero mentre detta proporzionalità è da ravvisarsi, avuto riguardo alla professione che si intende esercitare a seguito del superamento dell'esame di idoneità, nella previsione «dell'assenza di condanne che comportino l'interdizione dai pubblici uffici» – venendo in rilievo comunque lo svolgimento di un pubblico servizio, cui risultano ostative dette condanne, ex art. 28, comma 2, n. 2, codice penale nonché, avendo riguardo all'inaffidabilità (anche di tipo economico) già dimostrata, nella previsione «dell'assenza di provvedimenti di revoca o decadenza di precedenti licenze o autorizzazioni» nonché in relazione alla previsione «dell'assenza di procedimenti fallimentari», ed infine, avuto riguardo alla gravità della contestazione, nella previsione della «non appartenenza» – da intendersi di necessità sottoposta ad un previo vaglio giudiziale o comunque ad un previo giudizio valutativo, a seguito di segnalazioni di polizia, da parte della competente commissione – «ad associazioni di tipo mafioso ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modifiche ed integrazioni», alcuna proporzionalità è da ravvisarsi, proprio nel confronto con le altre previsioni, nel requisito *de quo* e nel correlativo profilo ostativo di carattere automatico; ci avuto altresì riguardo alla varietà di fattispecie di reato che possono essere ricomprese nella previsione dei «carichi pendenti» e all'assenza di un previo giudizio valutativo circa la loro offensività e il loro riflesso sullo svolgimento della professione, e a prescindere sinanche dal riferimento alla pena massima in astratto irrogabile in riferimento alla fattispecie di reato contestata, che, anche in ipotesi di condanna, potrebbe eventualmente non comportare neanche l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, ai sensi dell'art. 29 codice penale o di altre disposizione di legge.

Appare pertanto irragionevole che in ipotesi di già intervenuto vaglio giudiziale, sia pure non definitivo, sia ritenuta ostativa la sola condanna che comporti l'interdizione dai pubblici uffici, mentre ancora prima della condanna, alcun rilievo assuma il riferimento alla tipologia di reato contestata e/o la relativa gravità, anche avendo riguardo alla pena massima in astratto irrogabile e alla possibilità di applicare, in ipotesi di condanna, la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici.



16.4. La violazione del criterio di ragionevolezza/proporzionalità, avuto riguardo alle precedenti considerazioni, è da ravvisarsi anche nel non ragionevole contemperamento degli interessi di rilievo costituzionale, se solo si consideri che la libertà di iniziativa economica, cui si correla l'esercizio delle professioni, è garantita dall'art. 41 Cost, purché non sia in contrasto con l'utilità sociale o si svolga in modo da non recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e con la possibilità di essere assoggettata a programmi e controlli opportuni affinché «l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali», apparendo irragionevole e non adeguatamente proporzionale alle predette esigenze che la mera pendenza di un carico penale, riferibile a qualsivoglia fattispecie di reato, possa *ex se* ostacolare l'ammissione all'esame abilitativo.

17. Alla stregua di tutte le considerazioni espresse, deve ritenersi pertanto violata la «clausola generale di ragionevolezza», quale criterio «omnipervasivo della misurazione della legalità e della adeguatezza della scelta politica» ex art. 3 della Costituzione, avendo riguardo anche al contemperamento degli opposti interessi di rilievo costituzionale.

18. Ciò posto, in considerazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della previsione dell'art. 8, comma 3, legge Regione Puglia n. 14/1995, nella parte in cui fa riferimento all'assenza di carichi pendenti, per contrasto con gli articoli 117, comma 3 e 3 della Costituzione, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta);*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge Regione Puglia n. 14/1995, con riferimento agli articoli 3 e 117, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui fa riferimento all'assenza di carichi pendenti;*

*Dispone pertanto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che a cura della segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale della Puglia nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale;*

*Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'art. 10 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare parte appellante, ivi compresa l'indicazione della sentenza di primo grado.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2022, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente;

Giuseppina Luciana Barreca, consigliere;

Anna Bottiglieri, consigliere;

Giorgio Manca, consigliere;

Diana Caminiti, consigliere-estensore;

*Il Presidente: CARINGELLA*

*L'estensore: CAMINITI*

23C00105

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-024) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

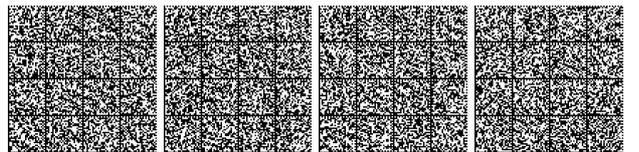
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<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

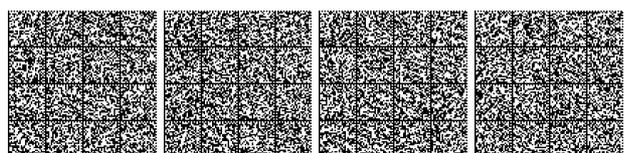
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

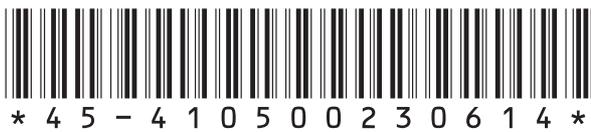
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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.





€ 4,00

