

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 28

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

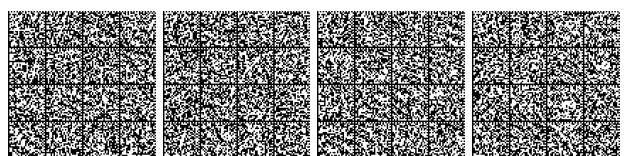
Roma - Mercoledì, 12 luglio 2023

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. 136. Sentenza 6 giugno - 6 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali e città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Ulteriore rinvio della data per l'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano - Proroga al 31 agosto 2023 delle funzioni dei commissari straordinari - Violazione del principio di ragionevolezza, del carattere rappresentativo ed elettivo degli organi territoriali nonché del dovere di istituire la Città metropolitana - Illegittimità costituzionale.

Spettacolo - Norme della Regione Siciliana - Sostegno contro le ricadute economiche negative nel settore dell'industria culturale per effetto della crisi pandemia da COVID-19 - Sostituzione, per lo svolgimento di spettacoli tra le 8 e le 23 destinati a un massimo di 1.000 partecipanti, dell'autorizzazione amministrativa con la SCIA - Proroga fino al 31 dicembre 2022 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed eccedenza dai limiti statutari - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Modifica degli effetti dei titoli abilitativi rilasciati al fine di realizzare varianti al piano urbanistico regionale (PUG) per progetti edilizi concernenti immobili da destinare a comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi - Irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché eccedenza dai limiti statutari - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16, art. 13, commi 43, 71 e 108.
- Costituzione, artt. 1, 3, 59, 97 e 114, 116 e 117, commi primo e secondo, lettere *h*) ed *s*); statuto della Regione Siciliana, artt. 14, primo comma, lettere *f*), *n*) ed *o*), 15 e 43; Convenzione europea del paesaggio, artt. 3, 5, lettera *d*), e 6, lettere *d*) ed *e*).

Pag. 1

N. 137. Sentenza 19 aprile - 6 luglio 2023

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Caccia - Zone faunistiche alpine - Speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria - Ordinanze del TAR Veneto n. 615 e n. 656 del 2022 - Mantenimento, nei territori dei Comuni di Caprino Veronese e di Rivoli Veronese, di tali forme di tutela - Sospensione dell'efficacia dei provvedimenti attuativi del piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) che aveva disposto la sottrazione dei Comuni indicati dalle dette Zone e la sottoposizione al regime degli Ambiti territoriali di caccia - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri - Spettanza allo Stato, e per esso al TAR indicato, del potere di adottare le indicate ordinanze.

- Ordinanze TAR Veneto, sez. prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656.
- Costituzione, artt. 101, secondo comma, 117, quarto comma, 121, secondo comma, 123, primo comma, e 134.

Pag. 14



N. 138. Sentenza 23 maggio - 10 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fonti del diritto – Delegificazione – Norme della Regione Campania – Legge di autorizzazione alla delegificazione (nel caso di specie: disciplina dell’ordinamento amministrativo della Giunta regionale) – Indicazione delle norme generali regolatrici della materia – Omessa previsione – Violazione del principio della preminenza dello statuto sulla legislazione regionale – Illegittimità costituzionale.

Fonti del diritto – Delegificazione – Norme della Regione Campania – Abrogazione della legge regionale che disciplinava la materia oggetto di delegificazione (nel caso di specie: ordinamento amministrativo della Giunta regionale) – Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di autorizzazione alla delegificazione – Illegittimità costituzionale consequenziale.

– Legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8, art. 2, commi 1 e 2.

– Costituzione, artt. 97, 121 e 123; statuto della Regione Campania, art. 56, comma 4. Pag. 20

N. 139. Sentenza 10 maggio - 10 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene – Porto di armi improprie “nominate” – Divieto di porto senza giustificato motivo – Requisiti di punibilità – Sussistenza di circostanze di tempo e luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona – Omessa previsione – Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione del principio necessaria offensività del reato nonché della funzione rieducativa della pena – Non fondatezza delle questioni.

– Legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 4, secondo comma, prima parte.

– Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma. Pag. 27

N. 140. Sentenza 19 aprile - 11 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo determinato - Norme della Regione autonoma Valle d’Aosta - Assunzione, da parte dell’Azienda regionale edilizia residenziale (ARER), di due unità di personale non dirigenziale - Indizione delle relative procedure selettive con modalità semplificate, senza prova scritta - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell’ordinamento civile, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione ed eccedenza delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo determinato - Norme della Regione autonoma Valle d’Aosta - Assunzione, da parte dell’Azienda regionale edilizia residenziale (ARER), di due unità di personale non dirigenziale - Pubblicazione dei relativi bandi nell’Albo notiziario e nel sito istituzionale dell’ARER - Violazione del principio di uguaglianza e di parità di trattamento nell’accesso ai pubblici impieghi - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Valle d’Aosta 30 maggio 2022, n. 8, art. 3, comma 2, secondo e terzo periodo.

– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Valle d’Aosta, art. 2, comma 1, lettera a). Pag. 35

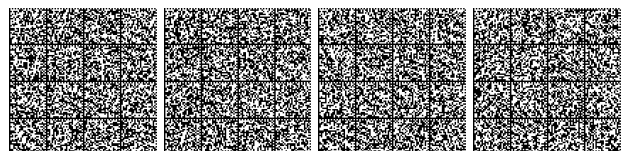
N. 141. Sentenza 21 giugno - 11 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Possibilità di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del danno patrimoniale (art. 62, primo comma, numero 4, cod. pen.) sulla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) - Esclusione - Violazione del principio di proporzionalità della pena e di quello della necessaria tendenza alla rieducazione del condannato - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Codice penale, art. 69, quarto comma.

– Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 40



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 90. Ordinanza del Tribunale di Modena del 7 marzo 2023

Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Previsione della procedibilità d'ufficio anziché della procedibilità a querela della persona offesa.

— Codice penale, art. 635, quinto comma. Pag. 45

N. 91. Ordinanza del Tribunale di Siracusa del 6 aprile 2023

Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Previsione della procedibilità d'ufficio anziché della procedibilità a querela della persona offesa.

— Codice penale, art. 635, secondo comma, numero 1), in relazione all'art. 625, primo comma, numero 7), del medesimo codice. Pag. 48

N. 92. Ordinanza del Giudice di pace di Forlì del 15 maggio 2023

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative - Fermo amministrativo del veicolo - Previsione in base alla quale si applica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente nei confronti del custode del mezzo che circoli abusivamente con il medesimo o comunque consenta che altri vi circolino abusivamente.

— Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 214, comma 8. Pag. 51

N. 93. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 10 marzo 2023

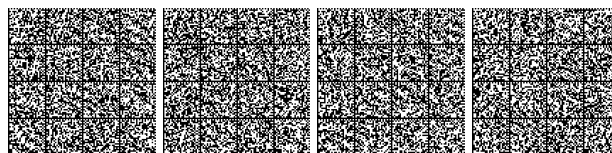
Assistenza e solidarietà sociale - Disabilità - Norme della Regione Toscana - Contributo a favore delle famiglie con figli minori disabili - Requisiti per la concessione del contributo - Residenza del genitore e del figlio minore disabile in Toscana, in modo continuativo, in strutture non occupate abusivamente, da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del primo gennaio dell'anno di riferimento del contributo.

— Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019), art. 5, comma 4, lettera b). Pag. 54

N. 94. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 21 marzo 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, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera n), del 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). Pag. 59



N. 96. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 29 dicembre 2022

Contratti pubblici - Concessioni - Convenzione unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra ANAS s.p.a. e Strada dei Parchi s.p.a. per la gestione in concessione della rete autostradale costituita dalle autostrade A24 e A25 - Prevista risoluzione per grave inadempimento del concessionario, Strada dei Parchi s.p.a., in base alle motivazioni del decreto della competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 29 del 2022, approvato con decreto interministeriale del 7 luglio 2022 - Prevista retrocessione al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili in qualità di concedente della medesima rete autostradale - Previsto affidamento, nelle more del trasferimento della titolarità della concessione di detta rete autostradale alla società in-house normativamente indicata, ad ANAS s.p.a. non oltre il 31 dicembre 2023, per assicurare la continuità della circolazione in condizione di sicurezza, della gestione delle autostrade A24 e A25, degli interventi di manutenzione ordinaria e di sicurezza antisismica, nonché di ogni ulteriore intervento ritenuto necessario.

- Decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza), art. 2, poi trasfuso nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108. . .

Pag. 63



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 136

Sentenza 6 giugno - 6 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali e città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Ulteriore rinvio della data per l'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano - Proroga al 31 agosto 2023 delle funzioni dei commissari straordinari - Violazione del principio di ragionevolezza, del carattere rappresentativo ed elettivo degli organi territoriali nonché del dovere di istituire la Città metropolitana - Illegittimità costituzionale.

Spettacolo - Norme della Regione Siciliana - Sostegno contro le ricadute economiche negative nel settore dell'industria culturale per effetto della crisi pandemia da COVID-19 - Sostituzione, per lo svolgimento di spettacoli tra le 8 e le 23 destinati a un massimo di 1.000 partecipanti, dell'autorizzazione amministrativa con la SCIA - Proroga fino al 31 dicembre 2022 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed eccedenza dai limiti statutari - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Modifica degli effetti dei titoli abilitativi rilasciati al fine di realizzare varianti al piano urbanistico regionale (PUG) per progetti edilizi concernenti immobili da destinare a comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi - Irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché eccedenza dai limiti statutari - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16, art. 13, commi 43, 71 e 108.
- Costituzione, artt. 1, 3, 5, 9, 97 e 114, 116 e 117, commi primo e secondo, lettere *h*) ed *s*); statuto della Regione Siciliana, artt. 14, primo comma, lettere *f*), *n*) ed *o*), 15 e 43; Convenzione europea del paesaggio, artt. 3, 5, lettera *d*), e 6, lettere *d*) ed *e*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

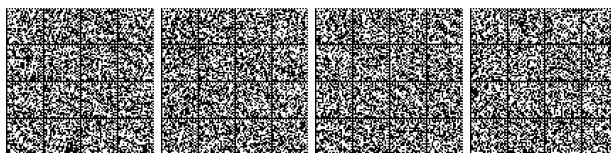
composta dai signori:

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 dell'art. 13, commi 43, 71 e 108, della legge della Regione Siciliana 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2022, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022.



Visti l'atto di costituzione della Regione Siciliana, nonché l'atto di intervento di F.M. D.;
udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
uditi l'avvocato Agatino Cariola per F.M. D. e l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 6 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12 ottobre 2022 e depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 43, 71 e 108, della legge della Regione Siciliana 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).

1.1.- L'art. 13, comma 43, della legge impugnata apporta modifiche alla legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), sostituendo, all'art. 6, comma 2, e all'art. 14-bis, comma 7, le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2022» con le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023» e, all'art. 51, comma 1, le parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2022» con le parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2023».

Ad avviso del ricorrente, tale modifica «rinvia al 2023 l'elezione dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, e proroga al 31 agosto 2023 le funzioni degli attuali commissari straordinari che svolgono le funzioni di presidente dei liberi Consorzi comunali», in attesa delle elezioni di secondo livello previste dalla legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, ma «da allora mai indette in quanto sempre rinviata».

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che, prima dell'approvazione della legge *de qua*, «la Regione ha rinviato per ben undici volte le elezioni degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, prorogando contemporaneamente la gestione commissariale di tali enti di area vasta». Tale reiterato rinvio delle elezioni e le conseguenti proroghe dei commissariamenti si porrebbero in contrasto con numerosi parametri costituzionali.

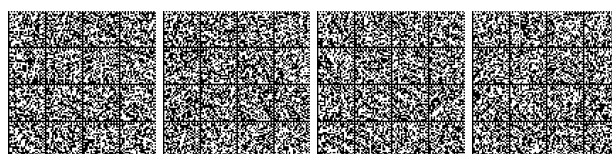
Sarebbero innanzi tutto violati «i principi di democraticità di cui all'articolo 1, primo comma, Cost., in quanto i referendum e le elezioni (ancorché indirette) rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare» (è citata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2014), nonché gli artt. 5 e 114 della Costituzione, «in quanto l'autonomia e la rappresentatività degli enti de quibus sono svuotate da un commissariamento che di fatto dura sine die».

La disposizione impugnata si porrebbe altresì in contrasto con «il principio di ragionevolezza desumibile dall'articolo 3 Cost.», poiché la «situazione di eccezionalità che poteva giustificare, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della disciplina di riforma, la proroga originariamente disposta nel 2016, non può infatti porsi come plausibile ragione giustificativa delle successive 10 proroghe che si sono susseguite in un arco temporale di sei anni: ciò che stabilizza l'eccezionalità oltre ogni ragionevole limite».

Ancora, il rinvio delle elezioni e la proroga dei commissariamenti si porrebbero in palese contrasto con l'art. 114 Cost., il quale, «nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale "città metropolitana", ha imposto alla Repubblica il dovere di istituirlo» (è citata la sentenza n. 168 del 2018).

Infine, per mezzo della legge impugnata, la Regione Siciliana avrebbe disatteso le disposizioni della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che si imporrebbero anche alle regioni a statuto speciale quali principi di grande riforma economico-sociale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 168 del 2018 e n. 160 del 2021), con conseguente violazione degli artt. 14, primo comma, lettera o), e 15, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. Mentre infatti la legge n. 56 del 2014 «concepisce gli enti di area vasta come espressione del livello di governo inferiore (comunale)», il continuo protrarsi dei commissariamenti di tali enti avrebbe di fatto determinato «una derivazione e dipendenza degli stessi dall'ente regionale».

1.2.- È poi impugnato l'art. 13, comma 71, il quale dispone che «[t]rovano applicazione nella Regione fino al 31 dicembre 2022, in attuazione del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, le disposizioni di cui all'articolo 38 bis del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 e successive modificazioni».



Nella sua formulazione originaria, l'art. 38-*bis* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, allo scopo di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevedeva che fino al 31 dicembre 2021, «per la realizzazione di spettacoli dal vivo che comprendono attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il musical, che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8 e le ore 23, destinati ad un massimo di 1.000 partecipanti, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, richiesto per l'organizzazione di spettacoli dal vivo, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, [fosse] sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, presentata dall'interessato allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo». L'efficacia di tale disposizione è stata poi prorogata al 31 dicembre 2022 dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52.

Nell'impugnare l'art. 13, comma 71, della legge regionale in esame, il Presidente del Consiglio dei ministri premette che, nel resto d'Italia, le funzioni di rilascio delle licenze in materia di pubblici spettacoli di cui agli artt. 68 e 69 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza) e agli articoli da 116 a 151 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza), originariamente di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza, sono state trasferite ai comuni dall'art. 19, primo comma, numeri 5) e 6), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

Successivamente, il decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 (Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo), convertito, con modificazioni, nella legge 7 ottobre 2013, n. 112, ha modificato gli artt. 68 e 69 TULPS, prevedendo, a determinate condizioni, la sostituzione della licenza in esame con la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Nota tuttavia l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 espressamente esclude dall'ambito di applicazione della SCIA gli atti «rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze [...]». L'impossibilità di sostituire con la SCIA le licenze di pubblica sicurezza rimaste nell'alveo di competenza statale, e segnatamente delle autorità di pubblica sicurezza, sarebbe poi stata successivamente confermata dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», che avrebbe previsto la SCIA come «regime amministrativo tipico per numerose tipologie di attività economiche (esercizi di vicinato, strutture ricettive, stabilimenti balneari), devolute alla competenza dei comuni, ovvero per attività che non rivestono profili di diretto e primario interesse per l'Amministrazione dell'Interno».

Nella Regione Siciliana, invece, il trasferimento delle funzioni in esame ai comuni e la loro successiva semplificazione non si sarebbero verificati, non essendo ancora state adottate le norme di attuazione dello statuto speciale necessarie a tale scopo. L'art. 22 della legge della Regione Siciliana 2 gennaio 1979, n. 1 (Attribuzione ai Comuni di funzioni amministrative regionali), infatti, dispone sì, al primo comma, che siano attribuite ai comuni le «funzioni di polizia amministrativa di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 733 [*recte*: 773], e successive modifiche»; ma prevede anche, al secondo comma, che «[l]' esercizio delle stesse funzioni sarà determinato sulla base delle relative norme di attuazione dello Statuto». Non essendo ancora state adottate queste ultime, in Sicilia, le licenze per i pubblici spettacoli sarebbero ancora di competenza del questore.

Ad avviso del ricorrente, tale conclusione sarebbe confermata dalla giurisprudenza amministrativa (è citata Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 29 giugno 1989, n. 236) e dal parere del Consiglio di Stato, prima sezione, 26 giugno 2022, n. 1510, che avrebbe ribadito che «ai fini del trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla Regione Siciliana e alle province e ai comuni della stessa Regione, non siano ammissibili procedure diverse da quella prevista dall'art. 43 dello Statuto speciale».

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene dunque che, mentre il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa contemplate dal TULPS ai comuni siciliani assumerebbe «valore pregiudiziale sia rispetto al loro esercizio in concreto che, a fortiori, per la loro semplificazione», la Regione Siciliana avrebbe invece, con la disposizione impugnata, recepito una norma statale di semplificazione (appunto l'art. 38-*bis* del d.l. n. 76 del 2020, come convertito) «senza aver preliminarmente attuato la trasposizione delle predette funzioni di polizia amministrativa ai comuni».



L'art. 13, comma 71, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, pertanto, sarebbe «in contrasto con le previsioni statutarie (articolo 43 dello Statuto regionale) e costituzionali (articolo 116 Cost., e Legge cost. n. 2/1948), nonché lesiv[o] delle competenze statali in materia di ordine e sicurezza pubblica di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. h), Cost.».

1.3.- È infine impugnato l'art. 13, comma 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, il quale dispone che nelle more della formazione ed approvazione dei piani urbanistici generali (PUG), «i titoli abilitativi regolarmente rilasciati in deroga agli strumenti urbanistici in forza dell'articolo 10 della legge n. 104/1992 e successive modificazioni e/o di altre disposizioni determinano la modifica permanente della programmazione urbanistica purché gli immobili siano stati già realizzati ed i titoli rilasciati almeno 18 mesi prima della data di entrata in vigore della legge regionale 3 febbraio 2021, n. 2. In sede di formazione ed approvazione del nuovo PUG si deve tenere conto della destinazione urbanistica impressa all'area dal titolo edilizio di cui al presente comma. È altresì consentito per i sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, entro i limiti e con le modalità di cui all'articolo 47 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modificazioni, il cambio di destinazione urbanistica per usi non residenziali e/o commerciali su richiesta degli aventi titolo».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione in esame si discosterebbe dall'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), pur espressamente richiamato, sotto un duplice profilo. Da una parte, renderebbe «permanente il cambio d'uso che la legge nazionale, invece, prevede come destinato a cessare in caso di venir meno dell'uso effettivo prima del ventesimo anno»; dall'altra stabilirebbe che «gli immobili destinati, in deroga agli strumenti urbanistici, all'uso da parte delle comunità alloggio ed ai centri socio-riabilitativi, possano essere destinati a usi non residenziali e/o commerciali, su richiesta degli "aventi titolo", entro sei mesi dall'entrata in vigore della L. R. n. 16/2022».

In questo modo la disposizione impugnata tradirebbe la *ratio* della norma statale citata, che persegue la finalità di soddisfare le esigenze abitative e riabilitative dei soggetti con disabilità, «piegando l'effetto di variante agli strumenti urbanistici a finalità che risultano estranee alle necessità di tutela delle persone con disabilità». L'art. 13, comma 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, infatti, stabilizzerebbe «l'effetto di variante, che in base alla norma nazionale è legato all'uso effettivo dell'immobile da parte delle comunità-alloggio e dei centri socio-riabilitativi», e consentirebbe inoltre, «una volta ottenuto tale effetto, di destinare l'immobile a usi non residenziali, e quindi slegati dalle attività proprie di tali comunità e centri», peraltro alla condizione, difficilmente spiegabile, che le istanze siano presentate entro il ristretto termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale.

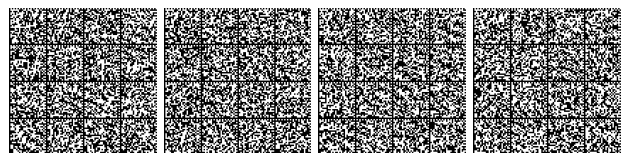
Secondo il ricorrente, la disposizione in esame sarebbe in primo luogo in contrasto «con i principi di ragionevolezza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, in quanto sacrifica l'esigenza di ordinato assetto del territorio, connaturata alla pianificazione urbanistica, non più in vista dell'interesse costituzionale primario alla tutela della salute e delle necessità esistenziali delle persone con disabilità, bensì per la mera soddisfazione di interessi privati, neppure evincibili dal dettato normativo», con conseguente violazione del «combinato disposto degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione».

Parimenti violato sarebbe l'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Siciliana, «il quale attribuisce la materia dell'urbanistica alla competenza legislativa esclusiva regionale, ma pur sempre "senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano", e comunque con il limite delle norme statali di grande riforma economico sociale». L'art. 13, comma 108, della legge regionale impugnata, infatti, si porrebbe in contrasto con le «previsioni relative alla "zonizzazione" dei territori comunali, con l'individuazione della relativa disciplina d'uso e dei relativi limiti di edificazione» di cui all'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), le quali rappresenterebbero norme di grande riforma economico-sociale.

Infine, la disposizione impugnata, non facendo salva, a differenza dell'art. 10 della legge n. 104 del 1992, l'applicazione della disciplina in materia paesaggistica, produrrebbe un abbassamento della tutela del paesaggio, determinando così la violazione dell'art. 14, primo comma, lettera n), dello statuto reg. Siciliana, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 5, lettera d), e 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea del paesaggio, ratificata con legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000).

2.- La Regione Siciliana, pur costituita in giudizio, non ha svolto difese rispetto alle questioni qui in esame.

3.- In data 12 dicembre 2022, ha spiegato atto di intervento, limitatamente alla questione avente ad oggetto l'art. 13, comma 71, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, F.M. D., il quale afferma che la sua legittimazione all'intervento deriva tanto dalla sua qualità di cittadino elettore iscritto nelle liste del Comune di Aci Castello e quindi «interessato



alla conformazione delle strutture istituzionali in cui si esprime il circuito della rappresentanza e della responsabilità politica», quanto, soprattutto, «dalla circostanza di aver provocato il giudizio in cui è stata adottata la pronuncia di codesta Corte costituzionale 7 dicembre 2021, n. 240». Riferisce infatti l'interveniente che è nell'ambito del giudizio dallo stesso instaurato di fronte al Tribunale ordinario di Catania al fine di veder accertato il proprio diritto di partecipare alla costituzione dell'organo di vertice della Città metropolitana di Catania, e in particolare nella fase di secondo grado di fronte alla Corte d'appello di Catania, che è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale decisa con la sentenza di questa Corte n. 240 del 2021. Secondo F.M. D., la circostanza che nell'odierno giudizio questa Corte sarebbe chiamata a «chiarire l'efficacia della sentenza n. 240 del 2021 e, particolarmente, delle avvertenze contenute al n. 8 del Considerato in diritto» unita al fatto che il giudizio instaurato dall'interveniente di fronte alla giurisdizione ordinaria è tuttora pendente davanti alla Corte di cassazione a seguito del ricorso dello stesso F.M. D. avverso l'ordinanza della Corte d'appello di Catania, prima sezione civile, 27 aprile-12 maggio 2022, n. 1873, conferirebbe a F.M. D. una posizione differenziata e specifica rispetto a tutti gli altri cittadini elettori siciliani, che ne legittimerebbe l'intervento nel presente giudizio. In altre parole, l'interesse fatto valere dall'interveniente non sarebbe «quello adespo o diffuso di ogni cittadino elettore siciliano, ma quello specifico e differenziato a far definire l'efficacia della sentenza n. 240 del 2021 cui ha dato luogo la sua azione, iniziata avanti il Tribunale di Catania e tuttora pendente in Cassazione».

In due memorie depositate il 10 febbraio 2023 e il 15 maggio 2023, F.M. D. ha ribadito e ulteriormente argomentato le ragioni dell'ammissibilità del suo intervento, dando conto, tra l'altro, dell'intervenuta pronuncia della Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza 23-30 gennaio 2023, n. 2765, che ha rigettato il ricorso dell'odierno interveniente avverso la pronuncia della Corte d'appello di Catania.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 43, 71 e 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

2.- Preliminarmente deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata a questa sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio spiegato da F.M. D.

3.- È impugnato, anzitutto, l'art. 13, comma 43, che modifica la legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, sostituendo:

a) all'art. 6, comma 2, e all'art. 7, comma 14-*bis*, le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2022» con le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023»;

b) all'art. 51, comma 1, le parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2022» con le parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2023».

3.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata - rinviando di un anno le elezioni, già più volte posposte, dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, e prorogando contestualmente il mandato dei commissari straordinari nominati dalla Regione che svolgono attualmente le funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali - violerebbe «i principi di democraticità di cui all'articolo 1, primo comma, Cost.», nonché gli artt. 5 e 114 Cost., e si porrebbe altresì in contrasto con «il principio di ragionevolezza desumibile dall'articolo 3 Cost.». Inoltre, con tale disposizione il legislatore siciliano sarebbe venuto meno al dovere di istituire le città metropolitane imposto dall'art. 114 Cost., e avrebbe anche disatteso le disposizioni della legge n. 56 del 2014, richiamate quali norme di grande riforma economico-sociale, con conseguente violazione degli artt. 14, primo comma, lettera o), e 15 dello statuto speciale.

3.2.- Le questioni promosse in riferimento agli artt. 3, 5 e 114 Cost. sono fondate.

3.3.- Giova preliminarmente ricordare che, a seguito di quello che la sentenza n. 168 del 2018 (punto 4 del Considerato in diritto) ha definito come «un travagliato *iter* di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014», gli organi di governo degli enti di area vasta in Sicilia sono attualmente oggetto di una disciplina, dettata dal legislatore regionale ai sensi dell'art. 14, primo comma, lettera o), dello statuto, sostanzialmente coincidente con quella stabilita dalla legge n. 56 del 2014, caratterizzata dalla elezione indiretta di tali organi.

In particolare, per quanto specificamente interessa il presente giudizio, i presidenti dei liberi Consorzi comunali - che «nella Regione siciliana [...] hanno preso il posto delle province (art. 15, primo e secondo comma, dello statuto siciliano)» (sentenza n. 230 del 2001, punto 3.1. del Considerato in diritto) - sono eletti con voto ponderato dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni che li compongono, fra i sindaci dei comuni appartenenti allo stesso



libero Consorzio comunale il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni (art. 6, commi da 4 a 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, nel testo oggi vigente a seguito delle numerose modifiche intervenute).

Quanto ai Consigli metropolitani, invece, essi sono composti dal sindaco metropolitano e da quattordici o diciotto membri a seconda della popolazione residente nella città metropolitana, eletti con voto ponderato dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni appartenenti alla città metropolitana, fra i sindaci e i consiglieri comunali in carica (art. 14-*bis*, commi 5 e 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015).

3.4.- Questo assetto istituzionale degli enti di area vasta siciliani, tuttavia, è rimasto sinora sostanzialmente inattuato. Come sottolinea l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, la disposizione oggetto di impugnazione si inserisce in un contesto normativo segnato dal continuo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia.

Sebbene l'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, prevedesse inizialmente che le elezioni di secondo grado dei presidenti dei liberi Consorzi comunali dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione, «in una domenica compresa tra l'1 ottobre ed il 30 novembre 2015», a rinviare le consultazioni elettorali sono intervenute, nell'ordine:

1) la legge della Regione Siciliana 12 novembre 2015, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta e proroga della gestione commissariale), che, sopprimendo all'art. 6, comma 2, le parole «[i]n sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione si svolge in una domenica compresa tra l'1 ottobre ed il 30 novembre 2015», determinava il mancato svolgersi di tali elezioni;

2) la legge della Regione Siciliana 1º aprile 2016, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 «Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane»), ai sensi della quale le elezioni in esame si sarebbero dovute svolgere «in una domenica compresa tra il 30 giugno ed il 15 settembre 2016», insieme alle elezioni dei neoistituiti Consigli metropolitani;

3) la legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e di proroga della gestione commissariale), che rinviava le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani a una domenica compresa tra il 1º ottobre e il 30 novembre 2016;

4) la legge della Regione Siciliana 27 ottobre 2016, n. 23 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta), ai sensi della quale le elezioni in esame si sarebbero dovute tenere in una domenica compresa tra il 1º dicembre 2016 e il 26 febbraio 2017;

5) la legge della Regione Siciliana 26 gennaio 2017, n. 2 (Norme transitorie in materia di elezioni degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane), la quale «[a] fine di evitare sovrapposizioni con le elezioni amministrative e regionali e consentire al Parlamento di modificare la legge di riassetto delle ex province regionali e delle Città metropolitane, in seguito all'esito referendario del 4 dicembre 2016», rinviava le elezioni a una domenica compresa tra il 1º e il 31 dicembre 2017;

6) la legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), che, nell'introdurre l'elezione diretta dei presidenti e dei Consigli dei liberi Consorzi comunali, nonché dei Sindaci metropolitani e dei Consigli metropolitani, stabiliva che le elezioni che qui interessano dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione «alla prima tornata elettorale utile per le elezioni amministrative del 2018»;

7) la legge della Regione Siciliana 18 aprile 2018, n. 7 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane e proroga commissariamento), che, nelle more del giudizio di questa Corte poi sfociato nella sentenza n. 168 del 2018, disponeva il rinvio delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi e dei organi delle città metropolitane stabilendo che tali elezioni si svolgessero «in concomitanza del turno straordinario delle elezioni amministrative disciplinato dall'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche ed integrazioni, da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre 2018, previa dichiarazione di decadenza degli organi insediati in forza della previgente normativa»;

8) la legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta), la quale, dando seguito alla sentenza di questa Corte n. 168 del 2018 nel frattempo intervenuta, reintroduceva, fra l'altro, l'elezione indiretta dei presidenti dei liberi Consorzi comunali, che si sarebbero dovuti eleggere «in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 30 giugno successiva alla data di indizione dei comizi del turno ordinario annuale delle elezioni amministrative», e dei Consigli metropolitani, da eleggersi, in sede di prima applicazione della legge «in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 30 giugno 2019»;



9) la legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta), con cui le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali già indette per il 30 giugno 2019 venivano annullate e rinviata, insieme a quelle dei Consigli metropolitani, a una domenica compresa tra il 1° aprile e il 30 aprile 2020;

10) la legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie), che rinviava le elezioni in esame a una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2020;

11) la legge della Regione Siciliana 21 maggio 2020, n. 11 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti locali e degli enti di area vasta per l'anno 2020), la quale, «[a]llo scopo di contenere i rischi sanitari derivanti dalla diffusione della pandemia Covid-19» posticipava a «una data compresa tra il 15 settembre ed il 15 novembre 2020» il turno elettorale amministrativo ordinario 2020, già fissato dalla Giunta regionale per domenica 14 giugno 2020 e contestualmente stabiliva che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani si sarebbero dovute svolgere «entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale per l'anno 2020»;

12) la legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2020, n. 34 (Disposizioni urgenti per il rinnovo degli organi elettivi dei comuni e degli enti di area vasta), la quale, sempre «[a]l fine di contenere i rischi sanitari connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19», rinviava le elezioni per il rinnovo ordinario degli organi dei comuni già previste per il mese di novembre 2020 a una data compresa tra il 1° marzo 2021 ed il 31 marzo 2021, e conseguentemente rinviava le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani a una domenica compresa tra il 15 marzo 2021 ed il 31 marzo 2021;

13) la legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), che rinviava ulteriormente le elezioni in esame disponendo che le stesse si dovessero svolgere «entro trenta giorni dall'insediamento degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario per l'anno 2021»;

14) la legge della Regione Siciliana 15 giugno 2021, n. 13 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti locali e degli enti di area vasta per l'anno 2021. Disposizioni varie), la quale, «[a]llo scopo di contenere i rischi sanitari derivanti dal perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», rinviava il turno elettorale amministrativo ordinario 2021 a una data compresa tra il 15 settembre ed il 15 ottobre 2021, e, conseguentemente, rinviava anche le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, da svolgersi «entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale da svolgersi nell'anno 2021»;

15) la legge della Regione Siciliana 18 dicembre 2021, n. 31 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta), che, «[n]elle more della riorganizzazione delle ex province regionali in ordine alle funzioni e agli organi elettivi», disponeva un ulteriore rinvio delle elezioni in esame, da svolgersi entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti, nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2022.

Salvo l'ultima, ciascuna delle leggi regionali menzionate, unitamente al rinvio delle elezioni, disponeva altresì proroghe successive del termine ultimo entro cui doveva cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta. La legge reg. Siciliana n. 31 del 2021, pur mantenendo ferma - e ulteriormente prorogando - la gestione commissariale delle funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali, ha invece stabilito che le funzioni del Consiglio metropolitano siano svolte dalla Conferenza metropolitana, che assume temporaneamente il ruolo di organo di indirizzo politico e di controllo dell'ente di area vasta.

3.5.- È dunque evidente che la legge regionale ora sottoposta al sindacato di questa Corte altro non rappresenta che l'ultimo anello di una catena di rinvii, che ha fatto sì che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali - che la legge reg. Siciliana n. 15 del 2015 aveva originariamente previsto dovessero svolgersi fra il 1° ottobre e il 30 novembre 2015 -, nonché quelle dei Consigli metropolitani - che avrebbero dovuto svolgersi tra il 30 giugno e il 15 settembre 2016 ai sensi della legge reg. Siciliana n. 5 del 2016 -, ancora non abbiano avuto luogo.

3.6.- Una tale situazione si palesa, anzitutto, in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost.

3.6.1.- Nell'esercizio della competenza legislativa di cui all'art. 14, primo comma, lettera o), dello statuto speciale, il legislatore siciliano è tenuto a istituire i liberi Consorzi comunali (che, ai sensi dell'art. 15 del medesimo statuto prendono il posto delle soppresses circoscrizioni provinciali e devono essere «dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria») e le città metropolitane; ed è altresì tenuto a farlo nel rispetto della loro natura di enti autonomi garantita dagli artt. 5 e 114 Cost., nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dettate dal legislatore statale (sentenza n. 168 del 2018, punto 4.3. del Considerato in diritto).



Questa Corte ha infatti già avuto occasione di ricordare che «il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione» e ha altresì affermato la «natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come "costitutivi della Repubblica", ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 50 del 2015, punti 3.4.1. e 3.4.3., rispettivamente, del Considerato in diritto; successivamente, sentenza n. 168 del 2018, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Di tale autonomia, il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo - che non viene meno nel caso di elezioni di secondo grado (sentenza n. 50 del 2015, punto 3.4.3. del Considerato in diritto) - rappresenta un «tratto essenziale e caratterizzante» (sentenza n. 286 del 1997, punto 8 del Considerato in diritto).

3.6.2.- Attraverso la menzionata serie di rinvii e proroghe, la Regione è venuta meno a tale dovere, con riferimento tanto ai liberi Consorzi comunali, quanto alle città metropolitane.

Quanto ai primi, il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e conseguentemente anche delle elezioni dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione.

Quanto alle seconde, il continuo rinvio dell'elezione dei Consigli metropolitani ha fatto sì che nessuno dei tre organi di governo delle città metropolitane abbia al momento carattere elettivo. Non il sindaco metropolitano, individuato *ope legis* nel sindaco del comune capoluogo: soluzione questa già censurata da questa Corte nella sentenza n. 240 del 2021, ma tuttora vigente, non essendosi ad oggi concretato l'intervento legislativo urgentemente sollecitato nella pronuncia appena richiamata, affinché il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga in conformità ai canoni costituzionali dell'eguaglianza del voto e della responsabilità politica. Non la Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana. Non, appunto, i Consigli metropolitani, che ancora non sono stati costituiti a causa del protratto rinvio delle loro elezioni più volte ricordato.

In definitiva, attraverso interventi puntuali e continui nel corso di otto anni, il legislatore regionale ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio a quanto prescritto dagli artt. 5 e 114 Cost.

3.7.- L'ennesimo rinvio previsto dalla disposizione impugnata si pone, altresì, in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

A differenza di alcune almeno delle norme regionali precedentemente richiamate, che invocavano espressamente una ragione del rinvio delle elezioni, la disposizione oggetto del presente giudizio non menziona alcuna giustificazione per il rinvio di un anno delle mai celebrate elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani. Né una simile giustificazione emerge dai lavori preparatori della disposizione stessa o è stata fornita dalla Regione, che, come detto, non si è difesa relativamente a questa parte del giudizio.

L'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, pertanto, in assenza di qualsivoglia ragione, consolida, prolunga e aggrava la situazione di sostanziale disconoscimento degli obblighi contenuti negli artt. 5 e 114 Cost. che caratterizza l'assetto delle autonomie locali in Sicilia ormai da numerosi anni.

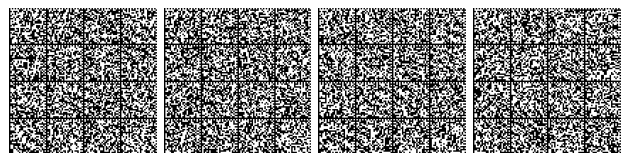
3.8.- Deve essere quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3, 5 e 114 Cost., l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che ha prolungato di un anno una situazione in contrasto con la Costituzione.

A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale.

Restano assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti della medesima disposizione.

4.- È poi impugnato l'art. 13, comma 71, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che dispone: «[t]rovano applicazione nella Regione fino al 31 dicembre 2022, in attuazione del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, le disposizioni di cui all'articolo 38 bis del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 e successive modificazioni».

L'art. 38-bis del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, allo scopo di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevedeva nella sua formulazione originaria che, fino al 31 dicembre 2021, «per la realizzazione di spettacoli dal vivo che comprendono attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il musical, che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8 e le ore 23, destinati ad un massimo di 1.000 partecipanti, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, richiesto per l'organizzazione di spettacoli



dal vivo, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, [fosse] sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, presentata dall'interessato allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo».

L'art. 10, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52, ha quindi esteso l'efficacia di tale disposizione al 31 dicembre 2022.

Infine, successivamente all'entrata in vigore della legge regionale impugnata, l'art. 7-sexies del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, ha ulteriormente prorogato l'efficacia della disposizione in esame al 31 dicembre 2023, modificandone inoltre l'ambito applicativo, che ricomprende ora anche le «proiezioni cinematografiche» e, in generale, gli spettacoli che si svolgono «in un orario compreso tra le ore 8.00 e le ore 1.00 del giorno seguente».

4.1.- Secondo il ricorrente, la semplificazione procedimentale operata dalle disposizioni statali richiamate presupporrebbe logicamente che le funzioni di polizia amministrativa originariamente attribuite dagli artt. 68 e 69 TULPS al questore e all'autorità locale di pubblica sicurezza siano già state trasferite ai comuni. Poiché in Sicilia tale trasferimento non è mai avvenuto a causa della mancata adozione delle norme di attuazione statutaria indispensabili a tale scopo, la disposizione in esame si porrebbe «in contrasto con le previsioni statutarie (articolo 43 dello Statuto regionale) e costituzionali (articolo 116 Cost., e Legge cost. n. 2/1948)» e sarebbe altresì lesiva delle competenze statali in materia di ordine e sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

4.2.- Le censure sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., e all'art. 43 dello statuto speciale.

4.3.- Con riferimento alle regioni a statuto ordinario, le funzioni di polizia amministrativa previste dagli artt. 68 e 69 TULPS sono state trasferite ai comuni dall'art. 19, primo comma, numeri 5) e 6), del d.P.R. n. 616 del 1977, che recita: «[s]ono attribuite ai comuni le seguenti funzioni di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni: [...] 5) la concessione della licenza per rappresentazioni teatrali o cinematografiche, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, altri simili spettacoli o trattenimenti, per aperture di esercizio di circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione, di cui all'art. 68; 6) la licenza per pubblici trattenimenti, esposizioni di rarità, persone, animali, gabinetti ottici ed altri oggetti di curiosità o per dare audizioni all'aperto di cui all'art. 69».

Con riguardo alle regioni a statuto speciale invece - in ossequio al risalente e costante orientamento di questa Corte, secondo cui la «sostituzione di uffici dello Stato, nella loro organizzazione obiettiva, concernente le funzioni, e subiettiva, concernente il personale, non [è] ammissibile se non in seguito a speciali norme di attuazione» (così la sentenza n. 12 del 1959, che richiama le sentenze n. 6, n. 9, n. 11 e n. 19 del 1957, nonché le sentenze n. 1 e n. 45 del 1958) - il medesimo trasferimento di funzioni statali ai comuni ha richiesto l'adozione delle norme di attuazione statutaria previste dai rispettivi statuti speciali.

Più in generale, come sottolineato da questa Corte nella sentenza n. 180 del 1980, alla necessità che il trasferimento delle funzioni statali avvenga, per le regioni ad autonomia differenziata, nel rispetto delle procedure prescritte da ogni singolo statuto, risultano informati nel loro complesso sia «il primo passaggio di funzioni, uffici e personale dallo Stato alle Regioni di diritto comune, disposto dagli undici decreti presidenziali del 14-15 gennaio 1972; tanto è vero che si sono resi [...] indispensabili per conseguire i medesimi effetti in Sicilia, in Sardegna, nel Trentino-Alto Adige e nel Friuli-Venezia Giulia specifici atti statali con forza di legge, adottati nelle forme previste per le discipline di attuazione dei relativi Statuti speciali»; sia il secondo trasferimento di funzioni, attuato con d.P.R. n. 616 del 1977, «il quale stabilisce anzi espressamente nell'art. 119 che le funzioni amministrative degli enti pubblici estinti, già trasferiti alle Regioni ordinarie in virtù del contestuale art. 113, continuino “ad essere esercitate nelle regioni a statuto speciale mediante uffici stralcio, fino a quando non sarà diversamente disposto con le norme di attuazione degli statuti speciali o di altre leggi dello Stato”» (punto 3 del Considerato in diritto).

Allo stesso criterio si è del resto attenuto, in maniera ancor più esplicita, anche il terzo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali. L'art. 10 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59) dispone infatti espressamente che «[c]on le modalità previste dai rispettivi statuti si provvede a trasferire alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal presente decreto legislativo alle regioni a statuto ordinario».



Conformemente a tale criterio, questa Corte non ha mancato, anche con specifico riferimento alla Regione Siciliana, di dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi statali che avevano inteso operare un trasferimento di funzioni alle regioni ad autonomia speciale «tramite un procedimento normativo non conforme a quello che, allo scopo, è previsto dagli artt. 56 dello statuto della Regione Sardegna e 43 dello statuto della Regione Sicilia, vale a dire il procedimento previsto per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali medesimi, tra le quali rientrano, per conforme giurisprudenza di questa Corte, quelle che determinano il passaggio delle funzioni dallo Stato alle regioni speciali» (sentenza n. 377 del 2000, punto 3.1. del Considerato in diritto). Parallelamente, questa Corte ha constatato che, in mancanza dell'adozione delle norme di attuazione di cui all'art. 43 dello statuto reg. Siciliana, il trasferimento di determinate funzioni disposto direttamente dal legislatore statale per le regioni ordinarie, non si era verificato invece nella Regione Siciliana (sentenza n. 128 del 2017, relativa al mancato trasferimento alla stessa Regione autonoma delle funzioni in materia di indennizzi di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, recante «Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati»).

4.4.- Con specifico riferimento alle funzioni di polizia amministrativa di cui agli artt. 68 e 69 TULPS, le norme di attuazione di cui all'art. 43 dello statuto reg. Siciliana non sono mai state adottate, a differenza di quanto avvenuto nelle altre regioni a statuto speciale (si veda, ad esempio, l'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica, 19 giugno 1979, n. 348, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616», che opera il medesimo trasferimento con riguardo alla Regione autonoma Sardegna).

Successivamente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il Consiglio di Stato, richiesto di un parere sulla possibilità, nel nuovo quadro costituzionale, di attuare il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla Regione Siciliana con modalità diverse da quelle di cui all'art. 43 dello statuto speciale, ha concluso che «allo stato, ai fini del trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla regione Sicilia e alle Province e ai Comuni della stessa Regione non [sono] possibili procedure diverse da quella prevista dall'art. 43 dello Statuto della Regione», escludendo inoltre espressamente che nel caso in esame si rientri «in una delle ipotesi in cui la Corte costituzionale ha ritenuto che le Regioni a statuto speciale possano esercitare funzioni amministrative nelle materie previste dagli statuti senza la preventiva emanazione delle relative norme di attuazione» (Consiglio di Stato, sezione prima, parere del 26 giugno 2002, n. 1510).

In sintesi, risulta da quanto sinora richiamato che in Sicilia le funzioni di polizia amministrativa di cui agli artt. 68 e 69 TULPS non sono state trasferite ai comuni; né potrebbero esserlo se non attraverso l'adozione di apposite norme di attuazione statutaria ai sensi dell'art. 43 dello statuto speciale.

4.5.- Il mancato trasferimento ai comuni delle funzioni in esame ha fatto sì che, in Sicilia, queste non venissero incise dalle disposizioni di semplificazione adottate a partire dall'entrata in vigore dell'art. 7, comma 8-bis, del d.l. n. 91 del 2013, come convertito, che ha disposto che le licenze e autorizzazioni previste dagli artt. 68 e 69 TULPS siano sostituite da SCIA ex art. 19 della legge n. 241 del 1990, «[p]er eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio», disposizioni tra le quali si iscrive lo stesso art. 38-bis del d.l. n. 76 del 2020, come convertito. Operanti nel resto del territorio nazionale, tali semplificazioni non hanno trovato applicazione in Sicilia, poiché, come rileva correttamente l'Avvocatura generale dello Stato, è la stessa legge n. 241 del 1990 a escludere dall'ambito di applicazione della SCIA gli «atti rilasciati dalle amministrazioni preposte [...] alla pubblica sicurezza [...]», quali sono, in Sicilia, le autorizzazioni di cui agli artt. 68 e 69 TULPS.

4.6.- Con la disposizione ora sottoposta al giudizio di questa Corte, il legislatore siciliano ha dunque inteso recepire nel territorio regionale, con proprio intervento unilaterale, le semplificazioni già operanti nel resto d'Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza statale.

In tal modo, il legislatore regionale da un lato ha interferito con la disciplina dettata dagli artt. 68 e 69 TULPS e fatta salva dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, che è espressione della competenza esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Dall'altro, ha disatteso l'art. 43 dello statuto speciale, ai sensi del quale il trasferimento delle funzioni in esame ai comuni, che è prius logico rispetto alla loro semplificazione, richiede l'adozione di norme di attuazione statutaria che non possono essere sostituite da un intervento unilaterale del legislatore regionale.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 71, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e dell'art. 43 dello statuto speciale, restando assorbiti gli ulteriori profili di censura.



5.- È infine impugnato l'art. 13, comma 108, ai sensi del quale «[n]elle more della formazione ed approvazione dei PUG, i titoli abilitativi regolarmente rilasciati in deroga agli strumenti urbanistici in forza dell'articolo 10 della legge n. 104/1992 e successive modificazioni e/o di altre disposizioni determinano la modifica permanente della programmazione urbanistica purché gli immobili siano stati già realizzati ed i titoli rilasciati almeno 18 mesi prima della data di entrata in vigore della legge regionale 3 febbraio 2021, n. 2. In sede di formazione ed approvazione del nuovo PUG si deve tenere conto della destinazione urbanistica impressa all'area dal titolo edilizio di cui al presente comma. È altresì consentito per i sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, entro i limiti e con le modalità di cui all'articolo 47 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modificazioni, il cambio di destinazione urbanistica per usi non residenziali e/o commerciali su richiesta degli aventi titolo».

5.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe:

- i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui al «combinato disposto degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione», poiché sacrificerebbe l'interesse all'ordinato assetto del territorio non già per il perseguimento dell'«interesse costituzionale primario alla tutela della salute e delle necessità esistenziali delle persone con disabilità, bensì per la mera soddisfazione di interessi privati, neppure evincibili dal dettato normativo»;

- l'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Siciliana, in relazione alle «previsioni relative alla “zonizzazione” dei territori comunali, con l'individuazione della relativa disciplina d'uso e dei relativi limiti di edificazione» di cui all'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, le quali rappresenterebbero norme di grande riforma economico-sociale;

- l'art. 14, primo comma, lettera n), dello statuto reg. Siciliana, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 146 cod. beni culturali, nonché l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 5, lettera d), e 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea del paesaggio, poiché, non facendo salva l'applicazione della disciplina in materia paesaggistica, produrrebbe un abbassamento della tutela del paesaggio.

5.2.- Le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono fondate.

5.3.- Come da tempo questa Corte ha rilevato, la legge n. 104 del 1992 è diretta ad assicurare la tutela della persona con disabilità in settori diversi, che spaziano «dalla ricerca scientifica ad interventi di tipo sanitario ed assistenziale, di inserimento nel campo della formazione professionale e nell'ambiente di lavoro, di integrazione scolastica, di eliminazione di barriere architettoniche e in genere di ostacolo all'esercizio di varie attività e di molteplici diritti costituzionalmente protetti» (sentenza n. 406 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto).

In questo contesto, l'art. 10 prevede che i comuni possano realizzare comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili in situazione di gravità (comma 1), oppure contribuire mediante appositi finanziamenti alla realizzazione e al sostegno delle stesse strutture, promosse da enti, associazioni, fondazioni, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, società cooperative e organizzazioni di volontariato iscritte negli albi regionali (comma 3). Il successivo comma 6 prevede che costituisce variante del piano regolatore l'approvazione di progetti edilizi concernenti immobili da destinare a tali comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi dichiarati, laddove tali immobili siano localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione. In altre parole, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, l'approvazione del progetto da parte del Consiglio comunale ha, eccezionalmente, il valore e gli effetti propri della variante agli strumenti urbanistici (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 aprile 2011, n. 2548).

Il menzionato comma 6, tuttavia, circonda di alcune opportune cautele tale deroga alle ordinarie regole della pianificazione urbanistica. Oltre a fare salva l'applicazione della disciplina a tutela del paesaggio, esso prevede che «[i]l venir meno dell'uso effettivo per gli scopi di cui alla presente legge prima del ventesimo anno comporta il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area». Con ciò il legislatore statale intende all'evidenza escludere che della deroga possano beneficiare immobili poi non effettivamente destinati al soddisfacimento delle esigenze preminenti delle persone disabili per un arco temporale sufficientemente esteso, in modo da prevenire la possibilità di un utilizzo abusivo di tale deroga.

Nel giudicare della legittimità costituzionale di tale disposizione, la sentenza n. 406 del 1992 di questa Corte ne ha escluso il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., valorizzando proprio le specifiche cautele previste dalla disposizione in esame. Si è infatti osservato che «la rimessione, nel caso di specie, di poteri decisionali definitivi alle autorità comunali e la mancata previsione dell'approvazione delle varianti da parte delle Regioni ha il suo fondamento giustificativo nella necessità di snellire ed accelerare al massimo la realizzazione, da parte di enti pubblici o sotto il controllo di questi, di opere destinate a fronteggiare preminenti e pressanti esigenze di soggetti portatori di handicaps in situazione di gravità; d'altra parte la previsione di simili varianti automatiche non è sprovvista di contestuali cautele e vincoli intesi ad assicurare una equilibrata soddisfazione dei diversi interessi afferenti al governo del territorio» (punto 3 del Considerato in diritto).



5.4.- La disposizione impugnata interviene a modificare gli effetti dei titoli abilitativi rilasciati ai sensi dell'art. 10, comma 6, della legge n. 104 del 1992.

Mentre infatti ai sensi della legge n. 104 del 1992 il venir meno dell'uso effettivo dell'immobile come comunità-alloggio o centro socio-riabilitativo prima del ventesimo anno «comporta il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area», la disposizione impugnata prevede che, sussistendo due condizioni - che gli immobili siano già stati realizzati, e che i titoli abilitativi siano stati rilasciati almeno diciotto mesi prima della data di entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio) -, la modifica della destinazione urbanistica abbia carattere permanente; e ciò anche qualora l'immobile non sia stato effettivamente destinato a comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili.

Inoltre, tale permanente modifica si impone al nuovo piano urbanistico generale, che deve «tenere conto della destinazione urbanistica impressa all'area dal titolo edilizio». Ancora, nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata, gli «aventi titolo» possono chiedere il cambio di destinazione urbanistica dell'immobile, purché esso venga destinato a usi diversi da quelli residenziali e commerciali (ad esempio, turistico/ricettivo o industriale).

In sintesi, la disposizione impugnata fa sì che l'effetto di variante del piano urbanistico che la legge statale eccezionalmente prevede, ma a condizione che l'immobile venga effettivamente utilizzato come comunità-alloggio o centro socio-riabilitativo per persone disabili per almeno vent'anni, si verifichi anche qualora l'immobile non venga utilizzato a tal scopo per tale tempo minimo.

Vengono così a cadere proprio quelle cautele e quei vincoli che, nella sentenza n. 406 del 1992, avevano consentito a questa Corte di escludere la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Se infatti l'art. 10, comma 6, della legge n. 104 del 1992 ha definito un bilanciamento non irragionevole fra l'ordinato sviluppo urbano e i diritti delle persone disabili, la legge della Regione Siciliana in esame ha significativamente alterato tale punto di equilibrio, consentendo il sacrificio dei vari interessi afferenti all'ordinato governo del territorio, senza che ciò sia giustificato dal reale perseguimento delle finalità di integrazione e socializzazione delle persone disabili, che rischiano così di non essere realmente perseguite, ma soltanto strumentalmente invocate per il perseguimento di altri, diversi, interessi.

Di qui l'irragionevolezza della disposizione in esame e, assieme, la sua incidenza negativa sul buon andamento della pubblica amministrazione, con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

5.5.- È altresì fondata la questione promossa in riferimento all'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Siciliana, in relazione all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942.

Consentendo deroghe alla disciplina urbanistica comunale non giustificate dalla necessità di tutela degli interessi delle persone disabili, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio della programmazione urbanistica che trova il proprio fondamento generale nei commi ottavo e nono dell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, anche di recente qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come principi fondamentali della materia «governo del territorio» (sentenza n. n. 240 del 2022, punto 3.5.1. del Considerato in diritto), che si impongono anche alla competenza legislativa primaria in materia di urbanistica che l'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto speciale attribuisce alla Regione Siciliana, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 90 del 2023, punto 9.3.3. del Considerato in diritto).

5.6.- Deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 108, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché dell'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto reg. Siciliana, quest'ultimo in relazione all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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



1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della legge della Regione Siciliana 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);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 71, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 6 giugno 2023

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della legge della Regione Siciliana 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022). Rilevato che, con atto depositato il 12 dicembre 2022, è intervenuto nel giudizio F.M. D.;

che F.M. D. afferma che la sua legittimazione all'intervento deriverebbe tanto dalla sua qualità di cittadino elettore iscritto nelle liste del Comune di Aci Castello, e quindi «interessato alla conformazione delle strutture istituzionali in cui si esprime il circuito della rappresentanza e della responsabilità politica», quanto «dalla circostanza di aver provocato il giudizio in cui è stata adottata la pronuncia di codesta Corte costituzionale 7 dicembre 2021, n. 240»;

che l'interveniente riferisce in particolare che è nell'ambito del giudizio da lui stesso instaurato di fronte al Tribunale ordinario di Catania al fine di veder accertato il proprio diritto di partecipare alla costituzione dell'organo di vertice della Città metropolitana di Catania che sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale decise con sentenza di questa Corte n. 240 del 2021;

che, sempre a detta dell'interveniente, le circostanze che nell'odierno giudizio questa Corte sarebbe chiamata a «chiarire l'efficacia della sentenza n. 240/2021 e, particolarmente, delle avvertenze contenute al n. 8 del considerato in diritto», e che il giudizio instaurato dall'interveniente di fronte alla giurisdizione ordinaria è tuttora pendente davanti alla Corte di cassazione, gli conferirebbero «una posizione differenziata e specifica» rispetto a «tutti gli altri cittadini elettori siciliani», che ne legittimerebbe l'intervento nel presente giudizio.

Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi;

che tale orientamento è stato mantenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale apportate con la delibera di questa Corte 8 gennaio 2020, «non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale» (ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020 e allegata alla sentenza n. 56 del 2020);



che ad analoga conclusione questa Corte è pervenuta in numerose occasioni successive (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 76 del 2023, punto 2 del Considerato in diritto, n. 259 del 2022, punto 2 del Considerato in diritto, n. 221 del 2022, punto 3 del Considerato in diritto e n. 121 del 2022, punto 3 del Considerato in diritto; ordinanza n. 134 del 2022), osservando, in particolare, che la possibilità ora prevista dagli artt. 6 e 31 delle Norme integrative di presentare a questa Corte un'opinione scritta in qualità di amici curiae «rafforza, e non già invalida, la preclusione dell'intervento» (ordinanza letta all'udienza del 22 marzo 2022 e allegata alla sentenza n. 117 del 2022);

che tali assorbenti argomenti esimono questa Corte dal confrontarsi con le motivazioni addotte dall'interveniente e di cui si è dato conto in precedenza;

che, dunque, l'intervento di F.M. D. deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di F.M. D.

F.to: Silvana Sciarra, *Presidente*

T_230136

N. 137

Sentenza 19 aprile - 6 luglio 2023

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Caccia - Zone faunistiche alpine - Speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria - Ordinanze del TAR Veneto n. 615 e n. 656 del 2022 - Mantenimento, nei territori dei Comuni di Caprino Veronese e di Rivoli Veronese, di tali forme di tutela - Sospensione dell'efficacia dei provvedimenti attuativi del piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) che aveva disposto la sottrazione dei Comuni indicati dalle dette Zone e la sottoposizione al regime degli Ambiti territoriali di caccia - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri - Spettanza allo Stato, e per esso al TAR indicato, del potere di adottare le indicate ordinanze.

- Ordinanze TAR Veneto, sez. prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656.
- Costituzione, artt. 101, secondo comma, 117, quarto comma, 121, secondo comma, 123, primo comma, e 134.

LA CORTE COSTITUZIONALE

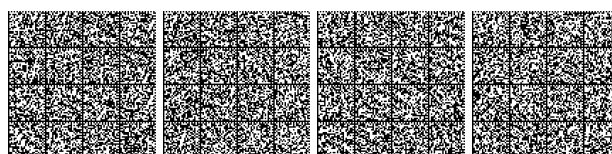
composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito delle ordinanze cautelari del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656, promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 17-18 agosto 2022 e il 9-16 settembre 2022, depositati in cancelleria il 1° e il 27 settembre 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 2 e 3 del registro conflitti tra enti 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 37 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.



Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi gli avvocati Giacomo Quarneti e Marcello Cecchetti per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Veneto, con il ricorso iscritto al n. 2 reg. confl. enti 2022, depositato il 1° settembre 2022, ha promosso conflitto di attribuzione tra enti, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, 20 giugno 2022, n. 615, nella parte in cui ha disposto che «vengano mantenute, nel territorio del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine».

2.- La stessa Regione, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. confl. enti 2022, depositato il 27 settembre 2022, ha promosso conflitto di attribuzione tra enti, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'ordinanza cautelare del TAR Veneto, sezione prima, 15 luglio 2022, n. 656, nella parte in cui ha disposto che «vengano mantenute, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine».

3.- La Regione Veneto fa presente che le ordinanze cautelari in questione originano dai ricorsi presentati, rispettivamente, dal Comune di Rivoli Veronese e dal Comprensorio Alpino di Caccia di Caprino Veronese e suoi soci, nonché dal Comprensorio Alpino di Caccia di Rivoli Veronese e suoi soci, con cui è stata impugnata l'approvazione del Piano faunistico-venatorio ad opera dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2, recante il «Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) e modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio"» con i relativi allegati, con specifico riferimento alla riduzione della porzione del territorio del Comune di Caprino Veronese rientrante nella zona faunistica delle Alpi (d'ora in avanti, anche: ZFA) di cui all'art. 11 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), nonché alla totale esclusione del Comune di Rivoli Veronese dalla medesima zona faunistica. I ricorrenti hanno successivamente proposto motivi aggiunti, impugnando gli atti amministrativi applicativi della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, i quali - in attuazione della esclusione del Comune di Rivoli Veronese e di una parte del territorio del Comune di Caprino Veronese dal regime giuridico della zona faunistica delle Alpi - rimodulavano conseguentemente i comprensori alpini in cui quest'ultima è suddivisa ai sensi dell'art. 14, comma 4, della legge n. 157 del 1992, e gli Ambiti territoriali di caccia (ATC), escludendo tali territori dai primi e includendoli nei secondi.

3.1.- Aggiunge la Regione Veneto che, sia nei ricorsi introduttivi dei giudizi che nei ricorsi per motivi aggiunti, era richiesta la sospensione cautelare e l'annullamento degli atti impugnati (compresa la legge reg. Veneto n. 2 del 2022); veniva anche richiesto di disporre in via cautelare, in difformità dalla legge regionale, il ripristino del «limite territoriale della ZFA preesistente» (così, in particolare, i ricorsi per motivi aggiunti).

La Regione sottolinea che il TAR Veneto, all'esito delle camere di consiglio in cui sono state trattate le rispettive domande cautelari, ha adottato le surriferite ordinanze con le quali, evidenziando come, con separata ordinanza, lo stesso Tribunale aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, ha ritenuto che i giudizi cautelari non potessero essere definiti indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata. Di conseguenza, il TAR Veneto ha provvisoriamente sospeso gli atti amministrativi applicativi della previsione legislativa regionale, impugnati con il ricorso per motivi aggiunti, e ha altresì disposto che venissero mantenute, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine.

La Regione ritiene tale ultima disposizione in «evidente e diametrico contrasto» con la previsione contenuta nella legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e osserva che ha comunque dato esecuzione alle prescrizioni disposte dal giudice amministrativo nelle pronunce cautelari, pur avendone contestato gli errori in iudicando mediante la tempestiva proposizione dell'appello cautelare, nonché l'abnormità tramite i ricorsi per conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte.

3.2.- La ricorrente deduce che i provvedimenti giurisdizionali de quibus, avendo disposto in diretto e radicale contrasto con le previsioni della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, sarebbero stati adottati in carenza assoluta di giurisdizione e, al contempo, lederebbero l'autonomia legislativa costituzionalmente garantita della Regione, nonché le competenze costituzionali del Consiglio regionale. Quanto all'ammissibilità del conflitto di attribuzione la Regione Veneto sostiene



che non intende censurare il modo in cui il TAR Veneto ha esercitato il proprio potere giurisdizionale, ma la sussistenza stessa di un potere giurisdizionale. Con riferimento alla sussistenza del “tono costituzionale” del conflitto, la ricorrente deduce, oltre alla radicale insussistenza del potere che il TAR ha preteso di affermare, la «palese interferenza» che da tale pretesa deriverebbe nei confronti delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione.

L’abnorme uso del potere giurisdizionale, continua la ricorrente, sarebbe in contrasto con la regola della soggezione del giudice alla legge di cui all’art. 101, secondo comma, della Costituzione, che è funzionalmente collegata alla previsione del giudizio accentrato di costituzionalità di cui all’art. 134 Cost. Inoltre, la sottoposizione dell’intero territorio del Comune di Rivoli Veronese e di parte del territorio del Comune di Caprino Veronese al regime giuridico degli ambiti territoriali di caccia e la loro sottrazione (integrale, nel primo caso, parziale, nel secondo) al regime della zona faunistica delle Alpi sarebbe stato disposto attraverso un precetto dotato non soltanto della veste formale della legge, in quanto inserito nella legge reg. Veneto n. 2 del 2022, ma anche della sua natura sostanziale, ossia della natura di vera e propria norma giuridica generale e astratta. Dunque, il provvedimento giurisdizionale non si sarebbe limitato a disapplicare un atto materialmente amministrativo rivestito della forma legislativa - ciò che, già di per sé, sarebbe sufficiente a determinare l’abnormità dell’esercizio del potere giurisdizionale - ma sarebbe giunto a disporre, in modo generale e astratto, in senso opposto a una precedente (e a tutt’oggi vigente) norma legislativa regionale, generale e astratta anch’essa.

Il TAR Veneto, di conseguenza, avrebbe leso anche la competenza legislativa residuale che la Regione Veneto aveva inteso esercitare, ponendo nel nulla (sia pure temporaneamente) una norma legislativa adottata nell’esercizio delle attribuzioni riconosciute dall’art. 117, quarto comma, Cost. nei limiti fissati dalla legge statale, a tutela della fauna selvatica, nell’art. 11 della legge n. 157 del 1992.

In tal modo, il giudice amministrativo avrebbe altresì leso anche le attribuzioni costituzionali proprie del Consiglio regionale, al quale compete, ai sensi dell’art. 121, secondo comma, Cost., l’esercizio delle potestà legislative attribuite alla regione, anche in riferimento agli artt. 19, 20 e 21 della legge regionale statutaria 17 aprile 2021, n. 1 (Statuto del Veneto), i quali, in forza dell’art. 123, primo comma, Cost., ribadiscono tale attribuzione e ne regolano l’esercizio.

La Regione Veneto chiede, pertanto, che si dichiari che non spettava al TAR Veneto disporre con le ordinanze cautelari n. 615 e 656 del 2022 il mantenimento nei territori dei Comuni di Rivoli Veronese e di Caprino Veronese delle speciali forme di tutela dall’esercizio dell’attività venatoria previste per le ZFA e, per l’effetto, che le citate ordinanze siano *in parte qua* annullate.

4.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, innanzitutto eccependo l’inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione, in quanto le censure formulate dalla Regione Veneto sarebbero volte a contestare le modalità di esercizio della funzione giurisdizionale da parte del TAR e, quindi, avrebbero dovuto essere proposte con un ordinario appello al Consiglio di Stato. In sostanza, poiché la ricorrente contesta la possibilità che oggetto della tutela giurisdizionale sia un atto normativo, l’error in iudicando in cui sarebbe incorso il giudice amministrativo di primo grado, configurandosi quale tipico vizio della pronuncia cautelare resa, avrebbe dovuto essere dedotto attraverso l’ordinario mezzo dell’impugnazione in appello, e non già attraverso il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti.

4.1.- Sotto altro profilo, è eccepita l’inammissibilità per genericità, poiché la Regione Veneto non individuerrebbe in nessuna parte dei ricorsi la norma di legge che afferma l’esclusione parziale o totale nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese delle speciali forme di tutela dall’esercizio dell’attività venatoria previste per le ZFA, e che il TAR Veneto con le sue ordinanze avrebbe violato.

4.2.- Nel merito, i ricorsi sarebbero comunque non fondati, poiché il TAR avrebbe correttamente ritenuto di limitare l’efficacia della tutela cautelare ai soli provvedimenti attuativi della legge regionale, impugnati con i motivi aggiunti, e nei limiti dell’interesse della parte ricorrente. La circostanza che gli effetti di questi atti - in particolare quello avente ad oggetto l’istituzione degli ambiti territoriali di caccia, conseguente al nuovo Piano faunistico, e quello riguardante l’istituzione dei Comprensori alpini di cui al medesimo Piano faunistico - possano coincidere con quelli propri della legge di cui costituiscono applicazione, sarebbe una «inevitabile conseguenza della peculiare natura di tali atti». L’Avvocatura dello Stato, sul punto, evidenzia che il TAR non avrebbe sospeso né modificato la cartografia allegata alla legge, ovvero il suo contenuto, ma si sarebbe limitato ad adottare l’unico provvedimento cautelare idoneo al mantenimento della res adhuc integra. Il temporaneo mantenimento, nell’ambito territoriale del quale si discute, di speciali forme di tutela costituirebbe, quindi, «l’effetto naturale (ed obbligato) della tutela cautelare nella specie concessa, non essendo giuridicamente ipotizzabile l’esistenza di zone del territorio regionale in cui l’esercizio della caccia non sia in alcun modo regolato - né vietato (ZFA) né programmato (ATC) - e sia, quindi, assolutamente libero». In definitiva, secondo la difesa dello Stato, se non fosse stata accordata la misura cautelare nei termini contestati dalla Regione, la tutela interinale sarebbe stata priva di effettività e contraria alla *ratio* stessa della legge reg. Veneto n. 2 del 2022.



5.- Con memorie depositate in vista dell'udienza, la difesa dello Stato ha ribadito l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi, in quanto la ricorrente tenderebbe a contestare le modalità di esercizio della funzione giurisdizionale da parte del TAR Veneto, mettendo in discussione l'esercizio del potere cautelare. Aggiunge che il TAR ha esercitato correttamente il suo potere giurisdizionale sugli atti immediatamente applicativi della legge regionale e che tale considerazione è stata condivisa dal Consiglio di Stato, che con le ordinanze della sezione terza, 23 settembre 2022, n. 4659 e 17 ottobre 2022, n. 4966 ha confermato i provvedimenti cautelari del TAR Veneto. L'Avvocatura generale conclude affermando che «il giudice amministrativo non si sarebbe potuto sottrarre all'esercizio della sua contestata potestà giurisdizionale, in quanto, al di fuori delle ipotesi espressamente previste dal legislatore», non gli è «consentito autolimitare l'ambito della propria funzione, individuando egli stesso i provvedimenti sottratti in assoluto alla tutela cautelare».

6.- La ricorrente ha replicato alle difese dello Stato, sottolineando in primo luogo che le pronunce adottate dal TAR Veneto in sede cautelare, oltre a statuire sui provvedimenti amministrativi impugnati, avrebbero altresì disposto - ancorché in via interinale - «in consapevole e radicale difformità da una legge regionale vigente». La circostanza che nei giudizi innanzi al TAR le parti ricorrenti avessero chiesto l'adozione di simili misure cautelari non renderebbe le censure mosse dalla Regione Veneto assimilabili a quelle volte a lamentare meri errores in iudicando, essendo «ben più radicale» l'errore contestato, in quanto inerente alla sussistenza stessa del potere di adottare le misure in questione.

6.1.- Quanto all'eccezione di inammissibilità dei ricorsi per genericità, essa sarebbe non fondata in punto di fatto e, comunque, non vi sarebbe alcun dubbio che la legge reg. Veneto n. 2 del 2022 abbia previsto, per il territorio del Comune di Caprino Veronese, la sua parziale sottrazione alla zona faunistica delle Alpi, e per il territorio del Comune di Rivoli Veronese, la sua integrale collocazione all'esterno della medesima.

6.2.- La Regione Veneto ribadisce, inoltre, che le misure cautelari relative al mantenimento, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine sarebbero del tutto estranee ai poteri di cui un giudice comune può disporre, poiché si risolverebbero «nell'adozione di un precetto in diretto contrasto con una norma legislativa».

6.3.- Non sarebbe, poi, corretta l'affermazione dell'Avvocatura dello Stato secondo la quale gli effetti delle ordinanze cautelari impugnate corrisponderebbero integralmente agli effetti della norma legislativa sulla cui base gli stessi sono stati adottati. Il TAR Veneto, anziché limitarsi alla sospensione dell'atto amministrativo istitutivo dell'ATC con riferimento al territorio di Rivoli Veronese e alla parte del territorio di Caprino Veronese esclusa dalla ZFA, sarebbe «andato oltre», disponendo contra legem che nel territorio del Comune di Rivoli Veronese fosse mantenuto il regime giuridico proprio della zona faunistica delle Alpi, e provvedendo allo stesso modo per l'intero territorio del Comune di Caprino Veronese.

6.4.- Non sarebbe neppure corrispondente al vero l'assunto di parte resistente secondo cui, se il TAR Veneto non avesse adottato le ulteriori misure cautelari di cui si discute, la tutela interinale accordata sarebbe stata priva di effettività, poiché a seguito della sospensione degli atti impugnati non si sarebbe comunque potuto dar luogo in alcun modo all'attività venatoria.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso, con due ricorsi di analogo tenore, conflitti di attribuzione tra enti, nei confronti dello Stato, in relazione alle ordinanze cautelari del TAR Veneto, sezione prima, 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656, nella parte in cui hanno disposto il mantenimento, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine.

2.- La Regione premette che la legge reg. Veneto n. 2 del 2022 aveva disposto la sottoposizione dell'intero territorio del Comune di Rivoli Veronese e di parte del territorio del Comune di Caprino Veronese al regime giuridico degli ambiti territoriali di caccia (ATC) e la loro sottrazione (integrale, nel primo caso, parziale, nel secondo) al regime della ZFA.

3.- La ricorrente sostiene che i provvedimenti cautelari avrebbero disposto in diretto e radicale contrasto con le previsioni della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e sarebbero stati adottati in carenza assoluta di giurisdizione. Essi, al contempo, lederebbero l'autonomia legislativa costituzionalmente garantita della Regione, nonché le competenze costituzionali del Consiglio regionale. La ricorrente contesta, in particolare, l'abnorme uso del potere giurisdizio-



nale, in violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost., che sancisce il principio della soggezione del giudice alla legge, funzionalmente collegato alla previsione del giudizio accentrato di costituzionalità di cui all'art. 134 Cost., nonché la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., avuto riguardo alla competenza legislativa residuale della Regione Veneto, in materia di caccia, e dell'art. 121, secondo comma, Cost., che assegna al Consiglio regionale il compito di esercitare la potestà legislativa attribuita alla Regione, anche in riferimento agli artt. 19, 20 e 21 dello statuto regionale del Veneto, i quali, in forza dell'art. 123, primo comma, Cost., ribadiscono tale attribuzione e ne regolano l'esercizio.

4.- In via preliminare, deve disporsi la riunione dei giudizi perché i ricorsi propongono le stesse doglianze e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

5.- Sempre in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi formulate dall'Avvocatura generale dello Stato non possono trovare accoglimento.

5.1.- Sono, in primo luogo, non fondate le deduzioni del Presidente del Consiglio dei ministri che censurano i ricorsi per genericità, poiché la Regione Veneto contesta con chiarezza l'asserita interferenza da parte del TAR Veneto nella propria attività legislativa di pianificazione del territorio e, in particolare, nella scelta, desumibile dalle cartografie allegate alla legge reg. Veneto n. 2 del 2022, di ridurre la porzione del territorio del Comune di Caprino Veronese rientrante nella zona faunistica delle Alpi e di disporre la totale esclusione del Comune di Rivoli Veronese dalla medesima zona.

5.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, poi, che i ricorsi sarebbero inammissibili in quanto volti a contestare le modalità di esercizio della funzione giurisdizionale da parte del TAR Veneto.

In proposito, questa Corte ha costantemente ritenuto ammissibile il conflitto tra enti che riguarda atti giurisdizionali, a condizione che esso non si risolva in un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio della funzione giurisdizionale. In particolare, ha affermato che «i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili allorché è contestata in radice l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente e non ipotetici errores in iudicando, valendo, per questi ultimi, “i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni” (sentenza n. 224 del 2019)» (sentenza n. 184 del 2022 e n. 90 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 22 del 2020, n. 2 del 2018, n. 235 e n. 107 del 2015). In caso contrario, infatti, il giudizio costituzionale sul conflitto si trasformerebbe «in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori di giudizio già previsti dall'ordinamento processuale nel quale l'atto di giurisdizione concretamente si iscrive» (sentenza n. 326 del 2003).

Dunque, il conflitto è ammissibile solo quando è contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che ha determinato il conflitto alla funzione giurisdizionale (sentenza n. 252 del 2013).

Nel caso in esame, la ricorrente non lamenta il cattivo uso del potere cautelare da parte del TAR Veneto, che ha disposto la sospensione degli atti applicativi della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, ma contesta che, con le ordinanze impugnate, si sia stabilito che siano mantenute nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese le speciali forme di limitazione dell'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche alpine. Rispetto a quest'ultimo precetto contenuto nelle ordinanze cautelari, la Regione sostiene che il TAR Veneto avrebbe esercitato un potere che ad esso non compete, in quanto non riconducibile alla giurisdizione.

La ricorrente, pertanto, denuncia un errore «che è caduto sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa» (sentenza n. 285 del 1990): da ciò consegue l'ammissibilità dei ricorsi.

6.- Nel merito, i ricorsi non sono fondati.

6.1.- Il TAR Veneto, nelle ordinanze cautelari da cui originano i conflitti proposti dalla ricorrente, ha sospeso - nei limiti di interesse dei soggetti interessati - l'efficacia dei provvedimenti applicativi della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e ha disposto, «per l'effetto», che - in attesa della definizione della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sollevata innanzi a questa Corte (iscritta al n. 137 r.o. 2022) - venissero mantenute, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le zone faunistiche delle Alpi.

Con tale affermazione il TAR Veneto non ha esercitato un potere abnorme, come ritenuto dalla ricorrente, ma si è limitato a specificare l'effetto proprio della sospensione degli atti amministrativi impugnati e cioè che, in conseguenza della sospensione dell'efficacia degli atti che dettavano disposizioni applicative per l'inserimento dei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese negli ATC, nei medesimi territori si sarebbero mantenute le tutele dall'esercizio del prelievo venatorio previste per le zone faunistiche delle Alpi.



Come noto, nell'esercizio del potere cautelare al giudice amministrativo è consentito adottare tutte le misure «che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso», ai sensi dell'art. 55, comma 1, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo), al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Dunque, nell'ottica dell'effettività della tutela giurisdizionale, il potere cautelare non si esaurisce nella sospensione dell'atto impugnato, ma comprende la possibilità di adottare misure «atipiche», a contenuto propulsivo o sostitutivo, con le quali viene attribuito anticipatamente e provvisoriamente il bene della vita cui aspira il ricorrente.

Nel caso in esame, il giudice amministrativo, nell'adottare una misura cautelare di natura sospensiva e, dunque, «tipica», ha solo chiarito quali fossero gli effetti necessariamente conseguenti all'esercizio del potere cautelare di sospensione degli atti applicativi della legge, specificando quale sia la disciplina del prelievo venatorio nei territori interessati, come conseguenza diretta e automatica della disposta sospensione.

6.2.- Dunque, il TAR Veneto è intervenuto nei limiti del potere giurisdizionale, adottando una misura strettamente funzionale a garantire l'effettività della tutela cautelare, esercitata tramite la sospensione degli atti amministrativi e volta a evitare possibili pregiudizi irreparabili nelle more della definizione della indicata questione pregiudiziale di legittimità costituzionale. La misura non interferisce con le prerogative legislative della Regione Veneto e trova applicazione solo ed esclusivamente nei territori dei Comuni interessati, senza intaccare il potere di pianificazione faunistica-venatoria spettante alla ricorrente sull'intero territorio regionale.

6.3.- In conclusione, non vi è stata lesione del principio della soggezione del giudice alla legge di cui all'art. 101 Cost., secondo comma, in quanto il TAR Veneto ha adottato le misure previste dal codice del processo amministrativo con l'obiettivo di assicurare l'effettività della tutela cautelare. Di conseguenza, non sono stati violati gli altri parametri costituzionali evocati nei ricorsi, poiché l'esercizio del potere cautelare da parte del giudice amministrativo non ha invaso la competenza legislativa residuale riconosciuta alle regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost. né ha interferito con le attribuzioni del Consiglio regionale di cui all'art. 121, secondo comma, Cost.

7.- I ricorsi, pertanto, non sono fondati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, adottare le ordinanze cautelari 20 giugno 2022, n. 615 e 15 luglio 2022, n. 656, nella parte in cui hanno, rispettivamente, disposto che «vengano mantenute, nel territorio del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine» e che «vengano mantenute, nei territori del Comune di Caprino Veronese e del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

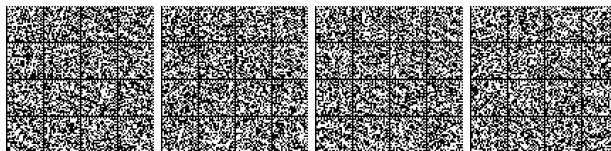
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 138

Sentenza 23 maggio - 10 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fonti del diritto – Delegificazione – Norme della Regione Campania – Legge di autorizzazione alla delegificazione (nel caso di specie: disciplina dell’ordinamento amministrativo della Giunta regionale) – Indicazione delle norme generali regolatrici della materia – Omessa previsione – Violazione del principio della premienza dello statuto sulla legislazione regionale – Illegittimità costituzionale.

Fonti del diritto – Delegificazione – Norme della Regione Campania – Abrogazione della legge regionale che disciplinava la materia oggetto di delegificazione (nel caso di specie: ordinamento amministrativo della Giunta regionale) – Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di autorizzazione alla delegificazione – Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8, art. 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 97, 121 e 123; statuto della Regione Campania, art. 56, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

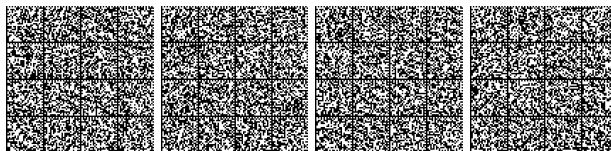
Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D’ALBERTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

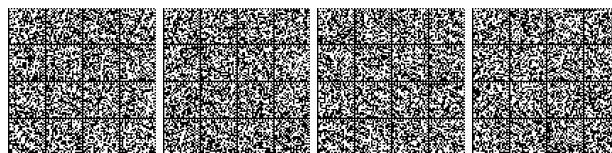
nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 6 agosto 2020 (*recte*: 2010), n. 8 (Norme per garantire l’efficienza e l’efficacia dell’organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra DIRER Campania (ora: FEDIRETS - Federazione dirigenti e direttivi - Enti territoriali e sanità) e la Regione Campania, con ordinanza del 19 settembre 2022, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell’anno 2022. Visti gli atti di costituzione di FEDIRETS e della Regione Campania; udito nell’udienza pubblica del 23 maggio 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera; uditi gli avvocati Carmine Medici per FEDIRETS e Almerina Bove per la Regione Campania; deliberato nella camera di consiglio del 23 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 settembre 2022 (reg. ord. n. 125 del 2022) il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 6 agosto 2020 (*recte*: 2010), n. 8 (Norme per garantire l’efficienza e l’efficacia dell’organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale), in riferimento agli artt. 97, 121 e 123 della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 56, comma 4, della legge della Regione Campania 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania). Il censurato art. 2 della legge regionale prevede al comma 1 che: «[l]a Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento il proprio ordinamento amministrativo, sentita la commissione consiliare permanente competente per



materia, in attuazione dei principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dal titolo IX dello Statuto regionale e in osservanza dei seguenti criteri generali: *a)* imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa; *b)* razionalizzazione organizzativa, contenimento e controllo della spesa, anche mediante accorpamento e soppressione delle strutture esistenti; *c)* perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate; *d)* realizzazione della più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali; *e)* rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi politico-amministrativi impartiti dagli organi di governo mediante l'istituzione di apposite strutture organizzative». Il comma 2 aggiunge che «[d]alla data di entrata in vigore delle norme regolamentari di cui al comma 1 è abrogata la legge regionale 4 luglio 1991, n. 11 (Ordinamento amministrativo della Giunta regionale), ad eccezione degli articoli 13, 14, 18, 19, 20, 22, 23 e 25». In attuazione di tale previsione normativa la Giunta della Regione Campania ha approvato con delibera 29 ottobre 2011, n. 612 il regolamento recante l'ordinamento amministrativo della Giunta regionale. Tale atto, unitamente ad altri «allo stesso presupposti» o contenenti successive modifiche, è stato impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania da DIRER Campania, un'associazione sindacale «che rappresenta gli interessi dei quadri direttivi e dei dirigenti regionali». Il giudizio *a quo* costituisce l'appello contro la sentenza con la quale il giudice di primo grado ha rigettato il ricorso. 2.- Il giudice rimettente anzitutto motiva sulla sussistenza della legittimazione attiva di DIRER ad impugnare gli atti oggetto di causa, a tutela dell'interesse collettivo dei dirigenti regionali inciso dal regolamento censurato innanzi al giudice amministrativo, e di cui l'associazione è titolare. 3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale priverebbe di base normativa primaria il regolamento impugnato, con evidente effetto sul processo principale. 4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette che la norma censurata realizza una delegificazione, in analogia con quanto è previsto in seno all'ordinamento statale dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Essa, infatti, affida la disciplina dell'ordinamento amministrativo della Giunta, già regolata dalla legge della Regione Campania 4 luglio 1991, n. 11 (Ordinamento amministrativo della Giunta regionale) ad un regolamento della stessa Giunta, la cui entrata in vigore determina l'abrogazione della precitata fonte primaria, con le sole eccezioni indicate dalla disposizione censurata. A livello regionale, aggiunge il rimettente, la delegificazione trova fondamento nell'art. 56, comma 4, dello statuto, il quale prevede che «[n]elle materie di competenza esclusiva della Regione la legge regionale può autorizzare la Giunta ad emanare regolamenti in materie già disciplinate con legge. In tal caso la legge regionale di autorizzazione determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data dell'entrata in vigore delle norme regolamentari». 5.- Il dubbio di legittimità costituzionale, eccepito dalla parte ricorrente, verte sulla omessa determinazione, da parte della legge regionale, delle norme generali regolatrici della materia. In ragione di tale carenza il censurato art. 2, comma 1, si porrebbe in contrasto con l'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania. Tale contrasto comporterebbe, perciò, la violazione dell'art. 123 Cost., che pone lo statuto «nel sistema delle fonti ad un livello più elevato della legge regionale e in una posizione di preminenza». 6.- Il rimettente esclude che le norme generali regolatrici della materia siano contenute nei criteri generali enunciati dal medesimo art. 2 censurato, perché essi «riproducono principi fondamentali di rilevanza sovraordinata alla legge, cui, pertanto, anche le norme primarie non potrebbero derogare» in ogni caso. L'imparzialità, il buon andamento dell'amministrazione regionale e la trasparenza dell'azione amministrativa (art. 2 comma 1, lettera *a*), nonché la razionalizzazione organizzativa, il contenimento e il controllo della spesa, anche mediante accorpamento e soppressione delle strutture esistenti e il perseguimento di degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 2, comma 1, lettere *b* e *c*) sarebbero espressione del principio di buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., mentre la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi politico-amministrativi impartiti dagli organi di governo mediante l'istituzione di apposite strutture organizzative (art. 2, comma 1, lettera *e*) si limiterebbe a riflettere la «posizione di organo esecutivo della Giunta regionale» scolpita dall'art. 121, terzo comma, Cost. 7.- Né avrebbe rilievo il rinvio ai principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dal Titolo IX dello statuto reg. Campania, il cui Capo I si compone di tre articoli. Secondo il rimettente, «i primi due articoli si occupano dell'azione amministrativa, e non dell'organizzazione degli uffici, il terzo tratta di profili della dirigenza non strettamente riferibili all'ordinamento burocratico degli uffici della Giunta». Il Capo II, prosegue il giudice *a quo*, reca «principi di organizzazione», ma l'art. 67 dello statuto «si limita a riprodurre il principio costituzionale di cui all'art. 97, comma 4, Cost.» quanto all'accesso ai pubblici uffici per concorso, e aggiunge poi «una norma generale di organizzazione», secondo la quale i dirigenti della Giunta regionale appartengono a un ruolo unico e ad essi sono attribuiti, in relazione agli incarichi affidati, differenti competenze e responsabilità, «dando indicazioni in relazione ad uno specifico e limitato profilo, quello della previsione di un ruolo unico per la dirigenza e di un ruolo distinto per il personale del Consiglio regionale». 8.- Infine, conclude il rimettente, nessuna delle disposizioni della legge reg. Campania n. 11 del 1991, preservate dall'abrogazione, esprime norme generali regolatrici della materia, vale a dire si



riferisce alla «organizzazione delle strutture amministrative della Giunta». 9.- Il giudice *a quo* ritiene, pertanto, che la disposizione censurata sia priva di norme idonee ad esprimere «la scelta di principio del legislatore per un certo modello di organizzazione amministrativa», pur a fronte di «molteplici» alternative, finendo per conferire alla Giunta una “delega in bianco” «senza vincolo predeterminato da principi legislativi». 10.- Tale assetto normativo, secondo il rimettente, oltre che l’art. 123 Cost., violerebbe anche gli artt. 121, «in quanto è alterato il rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo a livello regionale», e 97 Cost., in punto di «riserva di legge relativa in materia di organizzazione amministrativa». 11.- Si è costituita in giudizio la Federazione dirigenti e direttivi - Enti territoriali sanità (FEDIRETS), che è succeduta «a seguito di successive fusioni» a DIRER Campania, concludendo per l’accoglimento delle questioni. La parte privata premette che non può incidere sull’attuale giudizio la sopravvenuta legge della Regione Campania 21 ottobre 2022, n. 14 (Disposizioni in materia di rafforzamento ed efficientamento della capacità amministrativa della Regione Campania), che demanda nuovamente alla Giunta il potere di approvare un regolamento recante il proprio ordinamento amministrativo, specificando le “norme generali”. Infatti, l’art. 1, comma 2, della legge regionale appena citata prevede che, nelle more dell’entrata in vigore del nuovo regolamento, continui ad avere applicazione il regolamento n. 12 del 2011, impugnato nel processo principale. Ciò detto, la parte privata aderisce alle argomentazioni svolte dal rimettente in punto di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, e sollecita questa Corte ad autorimettere innanzi a sé questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione censurata dal giudice *a quo*, per il distinto profilo (eccepito nel processo principale, ma non recepito dall’ordinanza di rimessione) della previsione che il regolamento sia adottato dalla Giunta, sentita la commissione consiliare permanente competente per materia, senza l’approvazione del Consiglio regionale, come invece imporrebbe l’art. 56, comma 2, dello statuto regionale. Posto, poi, che il medesimo vizio di legittimità costituzionale denunciato dal rimettente raggiungerebbe il sopravvenuto art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 14 del 2022, la parte sollecita questa Corte a dichiararne la illegittimità costituzionale in via consequenziale. 12.- Si è costituita nel presente giudizio anche la Regione Campania, già parte del giudizio *a quo*, che, nell’imminenza dell’udienza pubblica, ha depositato memoria, con cui ha illustrato le proprie ragioni. La Regione ritiene che la disposizione censurata, unitamente alle norme della legge reg. Campania n. 11 del 1991 non abrogate, e alle norme statutarie oggetto di rinvio, esprima adeguatamente le norme generali regolatrici della materia delegificata. La Regione Campania aggiunge che una puntuale valutazione del grado di analiticità di tali norme costituirebbe «un inammissibile sindacato sulle scelte del legislatore regionale in ordine all’ampiezza e al grado di puntualità delle indicazioni generali all’organo esecutivo». Le norme generali «sono in altri termini principi che devono delineare una cornice vincolante» all’interno della quale spetta all’organo esecutivo adottare le proprie scelte. Tali norme - aggiunge la Regione - non necessariamente dovrebbero essere ricavate dalla legge di delegificazione, ma anche dalle disposizioni vigenti nell’ordinamento e da quelle non abrogate. La norma regionale censurata, del resto, non delineerebbe un modello di delegificazione differente da quello al quale spesso è ricorso il legislatore statale, con disposizioni aventi una «marginale o assente delimitazione della materia oggetto di delegificazione», come nel caso dell’art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, o nel caso dell’art. 2-*bis*, comma 1-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Nel caso di specie, la disposizione censurata conterrebbe norme regolatrici in tema di riduzione del numero delle strutture, di istituzione di strutture di raccordo, di flessibilità organizzativa. A ciò si aggiungerebbero le previsioni relative ai dirigenti recate dall’art. 67 dello statuto regionale e dagli artt. 13 e 14 della legge reg. Campania n. 11 del 1991. Infine, la Regione Campania osserva che l’art. 1, comma 2, della legge reg. Campania n. 14 del 2022 avrebbe offerto «copertura legislativa» al regolamento regionale n. 12 del 2011, nello stabilire che esso resta in vigore fino all’adozione del nuovo regolamento sull’ordinamento degli uffici. 13.- Nell’imminenza dell’udienza pubblica anche FEDIRETS ha depositato memoria, ribadendo la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale. La parte privata, dato atto che non è ancora stato approvato il nuovo regolamento previsto dalla legge reg. Campania n. 14 del 2022, osserva che il regolamento regionale n. 12 del 2011 continua ad avere applicazione.

Considerato in diritto

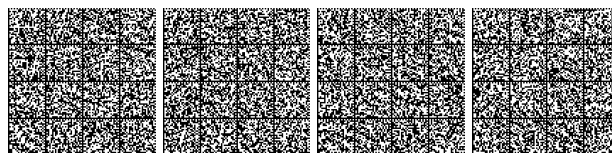
1.- Con ordinanza del 19 settembre 2022 (reg. ord. n. 125 del 2022), il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010, in riferimento agli artt. 97, 121 e 123 Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania. La disposizione censurata autorizza la delegificazione dell’ordinamento amministrativo della Giunta regionale, disciplinato in precedenza dalla legge della reg. Campania n. 11 del 1991, prevedendo che la stessa Giunta regionale possa adottare il necessario regolamento «in attuazione dei principi dell’attività amministrativa e di organizzazione posti dal



titolo IX dello Statuto regionale e in osservanza dei seguenti criteri generali: a) imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa; b) razionalizzazione organizzativa, contenimento e controllo della spesa, anche mediante accorpamento e soppressione delle strutture esistenti; c) perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate; d) realizzazione della più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali; e) rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi politico-amministrativi impartiti dagli organi di governo mediante l'istituzione di apposite strutture organizzative». In accordo con quanto previsto dall'art 56, comma 4, dello statuto reg. Campania, l'art. 2, comma 2, non oggetto di censura, aggiunge che l'effetto abrogativo della legge reg. Campania n. 11 del 1991 si verificherà dalla data di entrata in vigore del regolamento autorizzato. Si tratta del regolamento n. 12 del 2011, che è stato impugnato innanzi al giudice amministrativo da DIRER Campania, un'associazione sindacale dei dirigenti della pubblica amministrazione regionale, eccependo, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale della norma censurata. In accoglimento di tale eccezione, il giudice rimettente rileva che la disposizione censurata è carente nell'indicazione delle norme generali regolatrici della materia; norme che la legge di autorizzazione alla delegificazione è tenuta a specificare ai sensi dell'art. 56, comma 4, dello statuto regionale. Ciò si tradurrebbe in una violazione di tale ultima norma interposta, e con essa dell'art. 123 Cost. che assicura allo statuto regionale preminenza sulla legislazione, oltre che in una violazione degli artt. 97, in punto di riserva relativa di legge sull'organizzazione dei pubblici uffici, e 121 Cost., a causa della denunciata alterazione della forma di governo regionale, quanto al rapporto tra Consiglio e Giunta. 2.- In via preliminare, va dato atto che non ha alcuna influenza sulle odierne questioni di legittimità costituzionale la sopravvenuta legge reg. Campania n. 14 del 2022, l'art. 1 della quale ha autorizzato una seconda delegificazione avente ad oggetto l'ordinamento amministrativo della Giunta regionale, dettando nuove norme generali regolatrici della materia, e aggiungendo che, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento autorizzato, «resta in vigore l'organizzazione prevista dal Regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12». Anzitutto, e contrariamente a quanto adombrato dalla difesa della Regione Campania, è palese che tale ultima porzione dello *ius superveniens* si limiti a disciplinare la successione nel tempo dei due regolamenti, senza affatto assicurare forza di legge regionale al contenuto del primo di essi. Inoltre, allo stato non risulta adottato detto secondo regolamento, e continua quindi a trovare applicazione l'atto impugnato nel processo principale, con perdurante rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate. 3.- Sempre in via preliminare, non può essere accolta la sollecitazione rivolta a questa Corte da FEDIRETS, affinché sia oggetto di autorimessione la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata, per un profilo diverso da quello sollevato dal giudice rimettente, vale a dire in riferimento all'art. 56, comma 2, dello statuto, che riserverebbe al Consiglio regionale l'approvazione di ogni tipologia di regolamento. È già stato precisato che «[l]a possibilità che questa Corte sollevi in via incidentale una questione davanti a sé si dà solo allorché dubiti della legittimità costituzionale di una norma, diversa da quella impugnata, che sia chiamata necessariamente ad applicare nell'*iter* logico per arrivare alla decisione sulla questione che le è stata sottoposta: in altri termini, si deve trattare di una questione che si presenti pregiudiziale alla definizione della questione principale e strumentale rispetto alla decisione da emanare» (sentenze n. 198 del 2022, n. 49 del 2021 e n. 24 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 122 del 1976, n. 195 del 1972 e n. 68 del 1961). Nel caso di specie, il nuovo dubbio di legittimità costituzionale verte sulla norma già oggetto del giudizio incidentale, in relazione alla quale la parte deduce inammissibilmente ulteriori profili di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2022). 4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010 è fondata, in riferimento all'art. 123 Cost., per violazione dell'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania. Questa Corte ha già stabilito, anche in un caso che aveva per oggetto proprio una legge della Regione Puglia di autorizzazione alla delegificazione (sentenza n. 178 del 2019), che lo statuto regionale è fonte sovraordinata alla legislazione della regione, con conseguente illegittimità costituzionale della norma primaria che si ponga in contrasto con la previsione statutaria. Anche la Regione Campania ha inteso introdurre nello statuto, quale norma sulla normazione, una previsione, l'art. 56, comma 4, che riproduce «quasi letteralmente» (sentenza n. 130 del 2016) l'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in tema di regolamenti governativi autorizzati alla delegificazione. Essa dispone che «[n]elle materie di competenza esclusiva della Regione la legge regionale può autorizzare la Giunta ad emanare regolamenti in materie già disciplinate con legge. In tal caso la legge regionale di autorizzazione determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data dell'entrata in vigore delle norme regolamentari». 5.- Sulla base di tale disposizione, la norma censurata ha avviato e regolato il processo di delegificazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, che era stato fino ad allora retto da una disciplina primaria, contenuta nella legge reg. Campania n. 11 del 1991; legge di carattere dettagliato e tale, quindi, da governare minuziosamente ogni profilo della materia. Successivamente, con la legge regionale in esame, la Regione Campania ha ritenuto di adeguarsi ad una generale tendenza a rendere più flessibile la disciplina dell'organizzazione degli uffici pubblici. Tale tendenza è maturata anche nella legislazione statale fin dai primi anni novanta del secolo scorso, e ha trovato i momenti più significativi, quanto ai profili organizzativi



dell'apparato amministrativo e di governo, nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) in tema di organizzazione delle pubbliche amministrazioni e di pubblico impiego, seguito dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), il cui art. 13, comma 1, ha introdotto il comma 4-*bis* nel corpo dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, estendendo con esso la delegificazione all'organizzazione e alla disciplina degli uffici dei ministeri; infine, nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), concernente l'organizzazione del Governo. È vero che compete alla legge, sia nelle materie assistite da riserve relative, sia in quelle non coperte da alcuna riserva, determinare il grado di analiticità con il quale disciplinare talune situazioni e lo spazio che, viceversa, può essere aperto a fonti del diritto di natura secondaria. Tuttavia la legislazione appena ricordata, che si aggiunge a numerosi altri interventi di delegificazione, mostra che il legislatore statale ha avvertito in modo urgente la necessità di contrastare la precedente tendenza a irrigidire nella forma della legge anche profili di minore impatto sulla vita delle istituzioni e della comunità. Si è così posto il problema di distinguere tra quanto merita di essere attratto alle forme e alle garanzie proprie della fonte primaria, e quanto può invece essere affidato all'attività normativa regolamentare, e più in generale secondaria, sulla base del presupposto che essa abbia una migliore capacità di evolvere a seconda delle necessità, e permetta a sua volta una immediata tutela presso le giurisdizioni comuni. In particolare, rendendo più flessibili i moduli dell'organizzazione dei pubblici uffici, il legislatore statale ha inteso sottrarsi a vincoli che, nella loro omogeneità, rischiavano di imporre soluzioni uniche a problemi differenti; si rivelavano di ostacolo a pronte risposte per una materia che richiede una continua verifica tra forme di strutturazione dell'apparato ed efficienza; comportavano un certo grado di deresponsabilizzazione del potere esecutivo nell'adottare forme e criteri procedurali adeguati ai compiti amministrativi affidatigli. 6.- In ambito regionale, lo statuto della Regione Campania si è fatto carico dell'esigenza di assegnare alla legge di autorizzazione alla delegificazione la fissazione dei criteri e dei limiti entro i quali il regolamento può legittimamente operare, affinché quest'ultimo definisca «semplicemente il termine iniziale» della abrogazione, i cui effetti sono invece da imputare esclusivamente alla fonte primaria (sentenza n. 378 del 2004). Esigendo, in altri termini, che la legge regionale di autorizzazione indichi con specificità le norme legislative vigenti destinate all'abrogazione, e rechi essa stessa le norme generali regolatrici della materia, lo statuto regionale assicura che la delegificazione non si traduca in un mero espediente formale. 7.- Nel caso sottoposto oggi all'attenzione di questa Corte, non vi è discussione sulla selezione delle norme da abrogare, posto che la norma regionale censurata le individua espressamente nella legge reg. Campania n. 11 del 1991, specificando altresì quali disposizioni di tale legge sopravviveranno all'adozione del regolamento. Invece, il giudice rimettente dubita della sufficiente analiticità dei criteri che devono orientare l'esercizio della potestà regolamentare, sulla base del corretto presupposto che una simile carenza si traduce in vizio di legittimità costituzionale della norma primaria (sentenze n. 130 del 2016 e n. 427 del 2000; ordinanza n. 254 del 2016). Ed è appena il caso di osservare che ciò non equivale affatto ad un «inammissibile sindacato sulle scelte del legislatore regionale in ordine all'ampiezza e al grado di puntualità delle indicazioni generali all'organo esecutivo» (sentenza n. 303 del 2005), contrariamente a quanto rilevato dalla difesa regionale, perché proprio in forza dello statuto campano, tali scelte sono tenute a rispettare un adeguato livello di analiticità nell'assunzione dei principali profili della materia. In modo altrettanto corretto, il giudice *a quo* focalizza la propria attenzione non solo sui criteri elencati dalla lettera *a*) alla lettera *e*) della disposizione regionale censurata, ma anche sui principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dal Titolo IX dello statuto, poiché essi sono oggetto di un esplicito rinvio da parte della disposizione censurata, così divenendo norme generali regolatrici della materia in essa contenute. Inoltre, sono giustamente tenuti in considerazione dal rimettente gli artt. 13, 14, 18, 19, 20, 22, 23 e 25 della legge reg. Campania n. 11 del 1991, che il legislatore ha risparmiato dall'abrogazione, così manifestando l'intenzione che essi contribuiscano a indirizzare il regolamento, rendendoli a loro volta norme generali regolatrici, enunciate espressamente e direttamente dalla legge regionale di autorizzazione (nella sola misura, come si vedrà, in cui esse si prestino a offrire indicazioni valedoli a conformare la materia delegificata). 8.- Nel valutare il dubbio di legittimità costituzionale così proposto, va premesso che, in tema di delegificazione sul modello tracciato dalla legge n. 400 del 1988, «le norme generali regolatrici della materia hanno, tendenzialmente, una funzione delimitativa più stringente rispetto ai principi e criteri direttivi» di cui all'art. 76 Cost. (sentenza n. 303 del 2005). Esse devono, quindi, avere un raggio di azione tale da costituire le scelte fondanti l'assetto normativo dell'oggetto della delegificazione, sul quale il regolamento si innesta non per completare o integrare queste ultime, ma per svilupparle ulteriormente. Si tratta di un requisito da assumere con un certo grado di flessibilità, che in relazione alla materia delegificata riguarda oggetti che si prestano ad una regolamentazione legislativa meno analitica, per la loro natura organizzativa, tecnica o procedimentale (sentenza n. 278 del 2010). In questa prospettiva, non può escludersi che



anche norme di scopo, con le quali la legge di autorizzazione alla delegificazione aspira ad indirizzare il regolamento verso un obiettivo specifico, possano integrare le norme generali regolatrici. Infatti, selezionare la finalità da perseguire con la fonte secondaria può valere a tracciare i confini di quest'ultima, ogni qual volta, anche alla luce della materia trattata, tale finalità sia così specifica da offrirsi a parametro effettivo di valutazione della legalità del regolamento. Naturalmente, a tal fine resta necessario che l'obiettivo enunciato dal legislatore non abbia tratti di genericità tali da svuotarlo di ogni profilo prescrittivo, e quindi della precipua funzione non solo di orientare la potestà regolamentare, ma anche di costituire uno standard valutativo di essa delineato in autonomia dal legislatore della delegificazione. 9.- Nel caso oggetto della presente questione di legittimità costituzionale, in particolare, è evidente l'inidoneità, sotto tale profilo, dei richiamati fini di «imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa» (art. 2, comma 1, lettera *a*), e di «perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate» (art. 2, comma 1, lettera *c*). Difatti, è ovvio che i pubblici uffici non possano che essere strutturati, per vincolo costituzionale, in tali termini. Perciò, prendere in considerazione tali finalità avrebbe l'effetto di svuotare la norma generale regolatrice di ogni attitudine sua propria a conferire un taglio peculiare alla materia, sulla base del quale testare la corrispondenza del regolamento alla volontà legislativa. Analogo ragionamento potrebbe valere per gli artt. 64 e 65 contenuti nel Titolo IX dello statuto reg. Campania, richiamati dalla disposizione censurata, se non fosse che, in questo caso, emerge l'estraneità di tali previsioni rispetto alla materia delegificata. Quest'ultima attiene infatti all'organizzazione degli uffici di Giunta e non ai «[p]rincipi dell'attività amministrativa» ai quali sono dedicate le norme appena citate in tema, rispettivamente, di «[f]unzioni amministrative regionali» e di «[p]rocedimento amministrativo e diritto di accesso». 10.- È da ritenere che l'attitudine delle norme generali a regolare la materia si misura anche in relazione alla stretta inerenza di esse con l'oggetto della delegificazione. Resta fermo che, in base all'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania, non deve esserci sovrapposizione tra criteri enunciati per indirizzare la potestà regolamentare e la delimitazione del tessuto normativo da abrogare, nel senso che tali profili esprimono garanzie statutarie distinte nell'ambito del processo di delegificazione, la prima volta all'osservanza del principio di legalità sostanziale nella disciplina normativa (sentenza n. 279 del 2012), la seconda intesa a sottrarre al potere esecutivo la scelta relativa a quali norme primarie abrogare, e quali no. Tuttavia, è altrettanto chiaro che la norma generale regolatrice è tale, solo se è pertinente rispetto all'oggetto da delegificare. L'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010 ha sottratto all'abrogazione, tra gli altri, gli artt. 13 (Attribuzioni, compiti e responsabilità dei dirigenti regionali), 14 (Mobilità dei dirigenti), 18 (Organico) e 20 (Inquadramento del personale), manifestandosi così la volontà del legislatore regionale di non delegificare gli importanti settori della dotazione organica e della posizione dei dirigenti (per quanto il citato art. 13 rinvii a disposizioni di legge già abrogate, vale a dire gli artt. 13 e 14 della legge della Regione Campania 23 maggio 1984, n. 27, recante «Nuovo stato giuridico e trattamento economico del personale regionale», e l'art. 18 rinvii ad una «successiva legge regionale»). Ciò premesso, dalle disposizioni appena citate nulla si può dedurre di ulteriore, quanto alla parte delegificata dell'ordinamento amministrativo degli uffici della Giunta regionale, in precedenza disciplinato dalla legge reg. Campania n. 11 del 1991. Tanto vale anche per gli artt. 66 (Separazione tra politica e amministrazione) e 67, comma 2, dello statuto reg. Campania, inerenti alla appartenenza dei dirigenti regionali a un ruolo unico, e per l'art. 67, commi 1 e 3, che riguarda le modalità di accesso al pubblico impiego regionale e il ruolo del personale del Consiglio regionale, e per l'art. 68 che contiene mere norme transitorie. Le disposizioni contenute nel Titolo IX dello statuto regionale, e richiamate dalla norma censurata, sono in definitiva inidonee per il loro contenuto a fungere da norme regolatrici. 11.- Analogamente, quanto alle altre disposizioni non abrogate della legge reg. Campania n. 11 del 1991, gli artt. 19 (Rapporti con le organizzazioni sindacali), 23 (Incarichi nei Settori delle Foreste) e 25 (Consulenza di esperti) si riferiscono a profili marginali, senza che vi sia modo di indurre da essi criteri di vincolo quanto all'esercizio del potere regolamentare. Infine, l'art. 22 della stessa legge regionale, nell'esprimere un principio di flessibilità, quanto all'organizzazione dei settori delle foreste, della formazione professionale e del decentramento, nulla aggiunge alla lettera *d*) dell'art. 2, comma 1, censurato, che, su scala più generale, si propone di realizzare la «più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali». Ne consegue che anche la parte normativa sottratta alla delegificazione non offre adeguati criteri, quanto alla predeterminazione, con grado sufficiente, del contenuto del regolamento. 12.- Non resta, perciò, che prendere in esame le ulteriori tre norme generali regolatrici della materia enunciate dalle lettere *b*), *d*) ed *e*) del censurato art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010. Esse hanno senza dubbio attinenza con l'oggetto della delegificazione, che conformano, in tal caso, non solo con l'indicazione di finalità da perseguire, ma anche con disposizioni organizzative che circoscrivono l'esercizio della potestà regolamentare, e servono da parametri con cui saggiare la legalità del regolamento. In particolare, la lettera *b*) prevede, tra l'altro, «[l'] accorpamento e [la] soppressione delle strutture esistenti», precludendo al regolamento di incrementarle, ed anzi indirizzandolo necessariamente sulla via opposta. La lettera *d*) esige la «più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali», optando per un modulo organizzativo che rifugge da rigidi vincoli strutturali, ed estendendo, perciò, all'intero ordinamento degli uffici della



Giunta quanto già previsto per alcuni micro-settori dall'art. 22 della legge reg. Campania n. 11 del 1991. La lettera e) impone «l'istituzione di apposite strutture organizzative», al fine di assicurare l'efficace coordinamento tra attività amministrativa e indirizzi politico-amministrativi impartiti dagli organi di governo. In questo modo si vincola il regolamento a concretizzare detta previsione, mediante l'introduzione di uffici dotati di tale peculiare competenza. Ciò detto, viene chiaramente in risalto l'estrema frammentarietà di simili previsioni; esse, pur pertinenti e specifiche, quanto alla riconfigurazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, non riescono a coprire adeguatamente la vasta materia consegnata alla delegificazione. Non è indifferente, ai fini della decisione, considerare che l'abrogazione incide su una legge assai analitica nel disciplinare tale materia, attraverso la determinazione della natura di tutte le strutture organizzative, del numero e delle specifiche competenze attribuite a ciascuna «area generale di coordinamento» e a ciascun «settore», e, infine del numero massimo di «servizi e sezioni». A tali aree normative il regolamento che ha completato il processo di delegificazione si è integralmente sovrapposto, senza alcuna base normativa primaria atta a indirizzarne le scelte, posto che la norma censurata non prevede alcunché sull'articolazione degli uffici, né sul numero di essi, né, di conseguenza, sulle competenze loro demandate. Come si è già osservato, non vi sono ragioni costituzionali che ostino alla delegificazione degli apparati amministrativi, nel rispetto dei limiti tracciati dalla Costituzione, e, per la Regione Campania, dallo statuto, ed anzi tale processo è stato ampiamente coltivato dal legislatore statale, per mezzo di disposizioni ben più specifiche di quelle contenute nella legge regionale censurata. Quest'ultima, invece, come si è detto, reca norme generali regolatrici della materia solo per profili parziali e privi di organicità, permettendo al regolamento di invadere spazi in precedenza coperti da norme legislative, ma senza dettare alcuna disposizione generale ad essi specificamente riferibile. Il legislatore regionale ha quindi valicato il limite, pur largo in tema di organizzazione degli uffici pubblici, che l'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania gli imponeva di rispettare, così dando luogo ad una violazione dell'art. 123 Cost. (sentenze n. 178 del 2019 e n. 130 del 2016), con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010. 13.- Deve essere altresì dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 2 del medesimo art. 2 censurato, il quale prevede che la legge reg. Campania n. 11 del 1991 sia abrogata dalla data di entrata in vigore del regolamento, poi sopraggiunto. Difatti, ove la legge di autorizzazione alla delegificazione sia costituzionalmente illegittima, l'effetto abrogativo ad essa imputabile non può prodursi in ragione dell'adozione del regolamento. 14.- Sono assorbite le questioni di legittimità costituzionale del censurato art. 2, comma 1, sollevate dal rimettente in riferimento agli artt. 97 e 121 Cost. 15.- Pertanto va disattesa la sollecitazione rivolta a questa Corte da FEDIRETS, affinché sia dichiarata in via consequenziale la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 14 del 2022, che dispone una nuova delegificazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, articolando norme generali regolatrici della materia differenti da quelle contenute nella disposizione censurata, e quindi prive di connessione con il profilo di illegittimità costituzionale dichiarato in questa sede.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale); 2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2010.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, La *Presidente*
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2023.

Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA



N. 139

Sentenza 10 maggio - 10 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene – Porto di armi improprie “nominate” – Divieto di porto senza giustificato motivo – Requisiti di punibilità – Sussistenza di circostanze di tempo e luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona – Omessa previsione – Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione del principio necessaria offensività del reato nonché della funzione rieducativa della pena – Non fondatezza delle questioni.

- Legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 4, secondo comma, prima parte.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

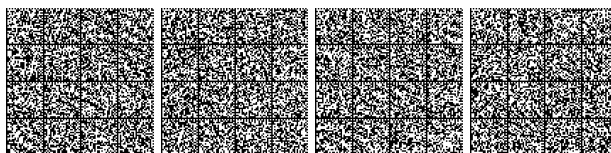
Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D’ALBERTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 4, secondo comma, prima parte, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), promosso dal Tribunale ordinario di Lagonegro, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di F. C., con ordinanza del 14 gennaio 2022, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, 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 intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 10 maggio 2023 il Giudice relatore Franco Modugno; deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 gennaio 2022, il Tribunale ordinario di Lagonegro, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, secondo comma, prima parte, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi) - che vieta, sotto comminatoria di sanzione penale, di portare, senza giustificato motivo, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni e sfere metalliche - nella parte in cui non richiede, ai fini della punibilità del fatto, «la sussistenza di circostanze di tempo e luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona». 1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo nei confronti di una persona imputata del reato previsto dalla norma censurata, in quanto, a seguito di un controllo stradale, era stata trovata in possesso di una roncola (qualificata impropriamente nel capo di imputazione come «machete») della lunghezza di 40 centimetri (di cui 10 di manico): strumento da punta o da taglio del cui porto l’imputato non aveva fornito adeguata giustificazione. Il rimettente riferisce, altresì, che in esito all’istruzione dibattimentale, le parti avevano concluso concordemente per l’assoluzione dell’imputato. 1.2.- Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della



legittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, prima parte, della legge n. 110 del 1975, nella parte in cui non richiede, ai fini della punibilità - diversamente da quanto stabilito nella seconda parte del medesimo comma -, la presenza di circostanze di tempo e di luogo che lascino presagire l'offesa alla persona. In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, ove le questioni fossero accolte, l'imputato dovrebbe essere assolto. La roncola era infatti portata nel portabagagli dell'autovettura da lui condotta, racchiusa in una sacca e, dunque, in posizione tale da non consentirne il pronto uso; l'accertamento era stato inoltre eseguito nel pomeriggio lungo una strada periferica, con conseguente assenza di circostanze spazio-temporali evocative del rischio di aggressione alle persone. Di contro, ove le questioni fossero respinte, l'imputato dovrebbe essere ritenuto penalmente responsabile. Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, il motivo che giustifica il porto dello strumento deve essere dedotto al momento del controllo e in maniera specifica, così da consentire alla polizia giudiziaria adeguate verifiche in ordine alla sua attendibilità: donde l'irrelevanza delle allegazioni difensive postume. Nella specie, l'imputato, al momento del controllo di polizia, si era limitato ad affermare che la roncola gli serviva per lavori di campagna, senza indicare alcun elemento utile al vaglio di affidabilità della dichiarazione. Solo in sede di istruttoria dibattimentale aveva addotto prove testimoniali e documentali a sostegno della sua tesi: prove che risultavano, dunque, intempestive, e, comunque sia, inidonee a giustificare il possesso dello strumento al momento dell'accertamento. Da esse emergeva, infatti, soltanto che l'imputato svolgeva all'epoca mansioni astrattamente compatibili con lo strumento rinvenuto, ma non che quest'ultimo fosse stato appena utilizzato o dovesse essere utilizzato al momento del controllo.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente rileva che l'art. 4 della legge n. 110 del 1975 disciplina, sia il porto delle armi proprie, in una logica di raccordo con le altre norme in materia, sia il porto delle cosiddette armi improprie. In particolare, il primo comma vieta in modo assoluto il porto di armi e strumenti ad esse assimilati, destinati per naturale vocazione all'offesa alla persona (mazze ferrate o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere, storditori elettrici e altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione), qualora l'agente non sia autorizzato ai sensi dell'art. 42 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza). Il secondo comma dello stesso art. 4 si occupa invece del porto di oggetti che, pur potendo essere all'occorrenza utilizzati per l'offesa alla persona, non sono però deputati a tale fine. Benché costituito da un'unica proposizione normativa, tale comma delinea due fattispecie distinte. La prima parte del comma vieta di portare, fuori della propria abitazione e delle relative appartenenze, senza giustificato motivo, una serie di oggetti specificamente individuati: «bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche». Unica condizione per la punibilità è, dunque, che il porto abbia luogo in assenza di giustificato motivo: intendendosi per tale, secondo la giurisprudenza di legittimità, ogni esigenza dell'agente corrispondente a regole comportamentali lecite in relazione alla natura dell'oggetto, alle condizioni soggettive del portatore, alle modalità del fatto e ai luoghi. La seconda parte del medesimo comma estende il divieto di porto ingiustificato fuori della propria abitazione o delle sue appartenenze a un complesso di altri oggetti, descritti con formula generale: «qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona». Affinché il porto di tali strumenti sia punibile debbono quindi ricorrere due condizioni cumulative: non solo l'assenza di un giustificato motivo, ma anche la sussistenza di circostanze di tempo e di luogo che rendano probabile l'utilizzo dell'oggetto per l'offesa alla persona.

1.4.- Ad avviso del giudice *a quo*, tale discrepanza di trattamento risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali. Il rimettente muove dal rilievo che i reati in materia di armi sono posti a tutela dell'ordine pubblico e della pacifica convivenza sociale. I reati di porto, in particolare, si pongono in contrasto con tale bene in ragione della possibilità che l'agente si serva dell'oggetto in modo aggressivo. In questa logica, sarebbe ragionevole distinguere le diverse categorie di strumenti, secondo il loro grado di pericolosità. Ineccepibile sarebbe così la scelta legislativa di vietare in assoluto il porto delle armi e degli altri strumenti indicati nel primo comma dell'art. 4, ove l'agente non sia munito di speciale licenza: le caratteristiche dell'oggetto, destinato per sua natura all'offesa, unitamente al fatto che a portarlo sia un soggetto non abilitato, renderebbero infatti probabile un suo utilizzo per fini illeciti. Diverso il discorso per gli oggetti atti ad offendere, i quali presentano una accentuata «natura bifronte», trattandosi di strumenti ideati per fini leciti, solo occasionalmente utilizzabili in pregiudizio dell'altrui incolumità. Malgrado tale nota distintiva unitaria, per gli strumenti «innominati» viene richiesta «una adeguata prossimità tra la condotta del soggetto agente e l'effettivo impatto sulla sicurezza dei consociati», avendo il legislatore correttamente avanzato lo stadio dell'offesa punibile alla soglia del pericolo concreto di aggressione alla persona, desumibile dalle circostanze spazio-temporali; per gli strumenti «nominati», la punibilità è invece collegata alla semplice incapacità del soggetto sottoposto a controllo di fornire adeguate spiegazioni che escludano il possibile utilizzo illecito dell'oggetto, e dunque basata su una mera presunzione di pericolo. In sostanza, l'offesa al bene protetto risulterebbe collegata al solo fatto che l'autorità non sia posta in condizione di conoscere, con un certo grado di affidabilità, il futuro uso della cosa.

1.5.- In questo modo, secondo il rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), trattando in modo diverso situazioni potenzialmente equivalenti, con il rischio, addirittura, che ad essere disciplinata in maniera più severa sia la



situazione meno grave. La previsione di una disciplina più favorevole per gli strumenti individuati in via residuale potrebbe essere ritenuta, in effetti, ragionevole solo qualora ognuno di tali oggetti fosse connotato con certezza da un grado di pericolosità intrinseca inferiore a quello degli strumenti “nominati”. Tale condizione non sarebbe, tuttavia, riscontrabile: alcuni oggetti rientranti nel genus degli strumenti “innominati” - ad esempio, bastoni di legno e martelli - risulterebbero, infatti, dotati di una capacità lesiva pari, o addirittura superiore, a quella di taluni strumenti “nominati” (quali, ad esempio, tubi e bulloni). 1.6.- Sarebbe violato, altresì, il principio di necessaria offensività del reato (art. 25, secondo comma, Cost.), ad entrambi i livelli in cui - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - esso opera. Il principio sarebbe leso, anzitutto, nella sua declinazione “astratta”, con riferimento, cioè, al momento di redazione della norma incriminatrice, la quale dovrebbe esprimere un effettivo contenuto offensivo di beni meritevoli di tutela. La presunzione assoluta di pericolo, su cui si basa la norma censurata, apparirebbe arbitraria, non rispondendo all’*id quod plerumque accidit*, come invece richiesto dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della legittimità del ricorso al modello del reato di pericolo presunto. Non si riscontrerebbero, infatti, regole di esperienza in base alle quali il porto di oggetti dalla destinazione principale lecita sarebbe volto all’offesa alla persona allorché l’agente non riesca a darne nell’immediato una giustificazione. La carenza di un riscontrato motivo legittimante, oltre a segnare una tutela eccessivamente anticipata del bene, costituirebbe in effetti un «elemento del tutto neutro nella logica dell’offensività», in quanto uno strumento per il cui porto si fornisce una rassicurante giustificazione potrebbe essere adoperato, comunque sia, illecitamente successivamente al controllo di polizia; così come, all’opposto, alla mancata allegazione del giustificato motivo o alla sua omessa dimostrazione potrebbe corrispondere l’assenza di una volontà delittuosa dell’agente. Sarebbero, infatti, assai frequenti i casi nei quali, per ragioni contingenti, l’agente non è in grado di addurre un motivo che superi la mera asserzione, pur non essendo animato da intenti illeciti. Il principio di offensività sarebbe compromesso anche, e in ogni caso, nella sua declinazione “concreta”, inteso, cioè, come precetto che impegna il giudice comune ad escludere dal perimetro dell’incriminazione, in sede applicativa, condotte prive di ogni attitudine lesiva. La formulazione complessiva della norma impedirebbe, infatti, al giudice di verificare la concreta idoneità della condotta a porre il bene protetto in una situazione di rischio, essendo ciò richiesto espressamente solo in rapporto agli strumenti “innominati”: il che escluderebbe, a contrario, che debba procedersi ad analoga verifica con riguardo agli oggetti indicati nella prima parte del comma. In tale rilievo sarebbe insita l’impossibilità di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, il cui tenore letterale vieterebbe implicitamente la generalizzazione del requisito di cui si discute. 1.7.- Di qui anche la conclusiva violazione dell’art. 27, terzo comma, Cost., in quanto l’irrogazione di una sanzione penale in difetto di una reale aggressione ai beni costituzionalmente rilevanti tutelati dalla norma incriminatrice determinerebbe nell’agente - specie nei casi in cui egli, mosso da un motivo lecito, non riesca a provarlo adeguatamente nell’immediatezza - un senso di sfiducia nell’ordinamento atto a compromettere la funzione rieducativa della pena. 2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate. 2.1.- Secondo la difesa dell’interveniente, le questioni sarebbero inammissibili, in quanto il giudice *a quo* avrebbe omesso di sperimentare una interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata. In base a un orientamento giurisprudenziale da tempo diffuso, sussiste un «giustificato motivo» per il porto dello strumento quando le esigenze dell’agente siano «corrispondenti a regole relazionali lecite rapportate alla natura dell’oggetto, alle condizioni soggettive del portatore, ai luoghi dell’accadimento ed alla normale funzione dell’oggetto». A fronte di ciò, il motivo addotto dall’imputato per il porto dello strumento all’interno di un’autovettura mentre si trovava fuori del centro abitato - ossia la sua utilizzazione per l’esercizio di attività agricola - «non avrebbe dovuto essere integralmente pretermesso», una volta appurato che si trattava di una roncola, e non di un machete come indicato nel capo di imputazione, e dunque di uno strumento abitualmente usato per il taglio di rami e arbusti. Come precisato dalla giurisprudenza di legittimità, essendo l’assenza di un giustificato motivo un elemento di tipicità del fatto, il giudice del merito è tenuto a compiere una esaustiva verifica al riguardo e a ritenere non integrato il fatto tipico ove sussista un dubbio sulla sua ricorrenza. Né, d’altro canto, la validità del motivo addotto a giustificazione richiederebbe l’esistenza di un rapporto di immediata contestualità temporale fra il porto dello strumento e il suo utilizzo. 2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero in ogni caso non fondate. Insussistente si paleserebbe, anzitutto, la denunciata violazione dell’art. 3 Cost. L’art. 4, secondo comma, della legge n. 110 del 1975 avrebbe individuato in modo specifico, all’interno della categoria delle armi improprie, alcuni strumenti che, per le loro caratteristiche, si sono dimostrati particolarmente idonei a ledere, distinguendoli dalla generalità degli altri oggetti, non indicati in dettaglio, cui si riferisce la seconda parte del comma. Rispetto a questi ultimi, il requisito della chiara utilizzabilità per l’offesa alla persona in base alle circostanze di tempo e di luogo non rileverebbe, d’altronde, solo ai fini della punibilità, ma assurgerebbe anche a criterio di individuazione delle armi improprie: il che ha consentito a questa Corte di escludere, con la sentenza n. 79 del 1982, che la disposizione si ponga in contrasto con il principio di tassatività della fattispecie penale. La medesima sentenza ha dichiarato, altresì, non fondata una questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all’art. 3 Cost., ponendo in evidenza che il giudice - dopo aver accertato che lo stru-



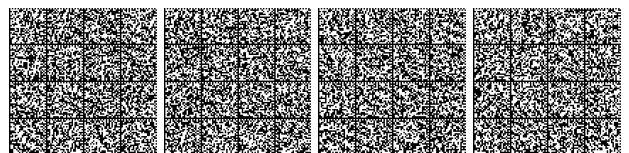
mento “innominato” costituisca arma impropria ai sensi della norma censurata - deve non soltanto stabilire la rispondenza della condotta alla fattispecie sanzionata, ma anche valutare la sua gravità, ai fini dell’eventuale applicazione dell’attenuante prevista dal terzo comma dello stesso art. 4 della legge n. 110 del 1975 nei «casi di lieve entità»: il che escluderebbe il paventato rischio di disparità di trattamento di situazioni identiche o di trattamento più favorevole della situazione meno pericolosa. Quanto, poi, all’asserita violazione del principio di necessaria offensività del reato, l’Avvocatura dello Stato ricorda come questa Corte, con la sentenza n. 225 del 2008 - riferita al possesso ingiustificato di altra tipologia di oggetti, e cioè le chiavi alterate e i grimaldelli -, abbia chiarito che l’ampia discrezionalità che va riconosciuta al legislatore nella configurazione delle fattispecie criminose si estende anche alla scelta delle modalità di protezione penale dei singoli beni o interessi. Rientra in tale sfera di discrezionalità l’opzione per forme di tutela avanzata, che colpiscano l’aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo; nonché, correlativamente, l’individuazione della soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva. Analogamente a quanto si è ritenuto per la fattispecie dianzi richiamata, anche quella di cui al secondo comma dell’art. 4 della legge n. 110 del 1975 risulterebbe pienamente coerente con il principio di offensività. La norma mira, infatti, a salvaguardare la pubblica incolumità e la sicurezza pubblica da situazioni di pericolo normativamente tipizzate, richiedendo, ai fini della punibilità, il concorso di due elementi: non solo, cioè, il possesso di strumenti idonei all’offesa, ma anche l’incapacità del soggetto di giustificare - e, *amplius*, l’impossibilità di desumere aliunde - l’attuale destinazione lecita degli strumenti. Nel caso degli strumenti “innominati” e «a destinazione “aspecifica”» si richiede, altresì, che essi, per le «circostanze di tempo e di luogo» in cui sono portati, siano «chiaramente utilizzabil[i]» per l’offesa alla persona: requisito necessario ai fini della verifica della concretezza e dell’attualità del pericolo per il bene protetto. Le medesime considerazioni varrebbero, altresì, ad escludere la dedotta violazione dell’art. 27, terzo comma, Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Lagonegro, sezione penale, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale dell’art. 4, secondo comma, prima parte, della legge n. 110 del 1975 - che vieta, sotto comminatoria di sanzione penale, di portare, senza giustificato motivo, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni e sfere metalliche - nella parte in cui non richiede, ai fini della punibilità del fatto, «la sussistenza di circostanze di tempo e luogo dimostrative del pericolo di offesa alla persona». Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l’art. 3 Cost., in quanto generatrice di una irragionevole disparità di trattamento rispetto al porto degli strumenti “innominati” indicati nella seconda parte del medesimo comma («qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l’offesa alla persona»): categoria atta a ricomprendere oggetti (ad esempio, bastoni e martelli) dotati di capacità lesiva equivalente, o addirittura maggiore, rispetto a quella di taluni degli strumenti “nominati”. Sarebbe lesa, altresì, l’art. 25, secondo comma, Cost., per contrasto con il principio di necessaria offensività del reato, sia nella sua declinazione astratta (con riguardo, cioè, al momento di redazione della norma), sia nella sua declinazione concreta (con riferimento, cioè, alla fase di applicazione giudiziale): sotto il primo profilo, in quanto l’incriminazione sarebbe basata su una presunzione assoluta di pericolo per l’ordine pubblico non rispondente all’*id quod plerumque accidit* (non riscontrandosi regole di esperienza per cui il porto di oggetti dalla destinazione principale lecita, quali quelli considerati, sarebbe volto all’offesa alla persona, allorché l’agente non riesca a darne nell’immediatezza una giustificazione plausibile); sotto il secondo profilo, giacché la formulazione complessiva dell’art. 4, secondo comma, della legge n. 110 del 1975 impedirebbe al giudice di verificare la concreta idoneità della condotta a porre il bene giuridico protetto in una effettiva situazione di rischio. Di qui anche la violazione dell’art. 27, terzo comma, Cost., in quanto l’irrogazione di una sanzione penale in difetto di una reale aggressione ai beni protetti genererebbe in chi ne è colpito un senso di sfiducia nell’ordinamento, atto a compromettere la funzione rieducativa della pena. 2.- Prodromica all’esame delle censure è una sintetica ricostruzione del panorama normativo di riferimento. Oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale è la disciplina del porto di armi improprie, delineata dal secondo comma dell’art. 4 della legge n. 110 del 1975: disciplina la cui inosservanza è punita dal successivo terzo comma con l’arresto da sei mesi a due anni e con l’ammenda da 1.000 a 10.000 euro. Alla luce delle indicazioni ritraibili dall’art. 585, secondo comma, numero 2), del codice penale e dall’art. 45, secondo comma, del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l’esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza), si designano usualmente come armi improprie gli strumenti che - pur non avendo quale destinazione naturale l’offesa alla persona (come invece le armi proprie), in quanto concepiti per usi diversi e leciti (lavorativi, domestici, sportivi, scientifici e simili) - si prestano ad essere occasionalmente utilizzati



per offendere. Tali strumenti sono distinti dalla norma censurata in due sottocategorie: gli strumenti “nominati” (o “tipici”) e gli strumenti “innominati” (o “atipici”). La prima parte del comma vieta, infatti, di portare fuori della propria abitazione e delle appartenenze di essa «[s]enza giustificato motivo» una serie di oggetti individuati in dettaglio («bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche»). Allo stesso regime risultano soggetti, per effetto della modifica operata dall’art. 5, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204 (Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell’acquisizione e della detenzione di armi), gli ulteriori strumenti indicati nella parte finale dello stesso secondo comma dell’art. 4 della legge n. 110 del 1975, non investita, peraltro, dalle censure del giudice rimettente. Unica condizione per la punibilità del porto degli oggetti considerati fuori dai luoghi di pertinenza dell’agente è, dunque, che la condotta sia realizzata in assenza di un «giustificato motivo»: intendendosi per tale, secondo una ricorrente affermazione giurisprudenziale, quello determinato da «particolari esigenze dell’agente [...] perfettamente corrispondenti a regole comportamentali lecite relazionate alla natura dell’oggetto, alle modalità di verifica del fatto, alle condizioni soggettive del portatore, ai luoghi dell’accadimento, alla normale funzione dell’oggetto» (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 settembre 2019-10 gennaio 2020, n. 578; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 14 novembre-9 dicembre 2019, n. 49769). In sostanza, occorre che, al momento del porto, l’oggetto sia destinato a uno scopo lecito ad esso riferibile, avuto riguardo alle circostanze oggettive e soggettive. La seconda parte del comma (preceduta dalla congiunzione «nonché»), con previsione residuale e di chiusura, estende il divieto di porto ingiustificato fuori dalla propria abitazione o dalle appartenenze di essa a un ulteriore complesso di oggetti, descritti con formula generale imperniata su una “clausola di offensività”: «qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l’offesa alla persona». Affinché il porto di tali oggetti sia punibile non basta, pertanto, l’assenza di un giustificato motivo, ma occorre, altresì, che le circostanze spazio-temporali in cui il porto avviene rendano concreto il pericolo che l’agente si avvalga dell’oggetto in chiave aggressiva (Corte di cassazione, sezione prima penale, 7 novembre-24 dicembre 2019, n. 51946): l’avverbio «chiaramente» sta, infatti, a significare che deve esservi un collegamento non meramente ipotetico tra l’oggetto, non destinato naturalmente all’offesa e spesso di uso comune, e la sua utilizzazione per procurare lesioni (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 21 novembre-9 dicembre 2013, n. 49517), anche se poi tale utilizzazione non abbia effettivamente luogo (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 26 febbraio-18 marzo 2009, n. 11812). Per opinione diffusa, la norma incriminatrice del porto di armi improprie, nella sua duplice articolazione, è diretta, al pari delle altre in materia di armi, a tutelare la sicurezza pubblica e l’incolumità individuale: si tratta segnatamente di una fattispecie «di sbarramento» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 27 agosto-3 settembre 1996, n. 8222), volta ad evitare, «in via di prevenzione» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 17 gennaio-16 maggio 1985, n. 4750), che lo strumento possa essere utilizzato per la commissione di più gravi delitti lesivi di altri beni giuridici (vita, integrità fisica, patrimonio e via dicendo), quali omicidi, lesioni personali, rapine o minacce. In tale ottica, questa stessa Corte ha individuato l’oggetto della tutela nell’ordine pubblico e nella «pacifica convivenza sociale» (sentenza n. 79 del 1982). 3.- Ciò premesso, occorre prendere preliminarmente in esame l’eccezione di inammissibilità delle questioni formulata dall’Avvocatura generale dello Stato, sotto il profilo dell’omessa sperimentazione, da parte del giudice *a quo*, di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata. Assume l’Avvocatura che il motivo addotto nel caso di specie dall’imputato per giustificare il porto dell’oggetto all’interno di un’autovettura mentre si trovava fuori del centro abitato - ossia la sua utilizzazione per l’esercizio di attività agricola - «non avrebbe dovuto essere integralmente pretermesso» dal rimettente, una volta appurato che si trattava di una roncola, e dunque di uno strumento abitualmente usato per il taglio di rami e arbusti. Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, l’assenza di un giustificato motivo rappresenta un elemento di tipicità del fatto, sicché il giudice deve escludere la configurabilità del reato ove sussista un dubbio sulla sua ricorrenza; né, d’altro canto, la validità del motivo addotto richiede l’esistenza di un rapporto di immediata contestualità temporale fra il porto dello strumento e il suo utilizzo. L’eccezione non è fondata. Essa si risolve in una critica alla motivazione del giudice *a quo* in ordine alla rilevanza delle questioni, con particolare riguardo alla ritenuta insussistenza, nel caso di specie, di un giustificato motivo del porto. Tale motivazione appare, peraltro, in grado di superare il vaglio di non implausibilità, nel quale si sostanzia e si esaurisce il controllo “esterno” sulla rilevanza demandato a questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 192 del 2022, n. 207, n. 181 e n. 59 del 2021, e n. 218 del 2020). Il rimettente ricorda infatti come, secondo consolidati indirizzi della giurisprudenza di legittimità, la giustificazione del porto di oggetti atti ad offendere debba essere fornita al momento del controllo e in modo specifico, così da consentire alla polizia giudiziaria di procedere a immediate verifiche (tra le molte, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 gennaio-7 maggio 2019, n. 19307; Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 15 marzo-15 aprile 2019, n. 16376); essa deve risultare, inoltre, attuale, tale cioè da dimostrare l’esigenza di un utilizzo lecito dello strumento al momento dell’accertamento (tra le altre, Corte di cassazione, sezione settima penale, ordinanza 15 gennaio-10 agosto



2015, n. 34774; Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 23 settembre-20 ottobre 2004, n. 41098). Per gli strumenti da lavoro, in particolare, il porto deve risultare legato da un nesso attuale di causalità rispetto allo svolgimento dell'attività lavorativa o ad altra ad essa, almeno indirettamente, ricollegabile (quale, tipicamente, il trasferimento da casa al luogo di lavoro e viceversa) (Corte di cassazione, n. 41098 del 2004); diversamente opinando, infatti, qualsiasi condotta di porto di strumento atto ad offendere potrebbe trovare giustificazione in una causa astrattamente connessa con esso, ma non effettiva al momento del comportamento vietato: il che contrasterebbe con la *ratio legis*, mirante a restringere, per motivi di ordine pubblico e di sicurezza per le persone e le cose, il più possibile il porto di strumenti e oggetti potenzialmente adoperabili per commettere atti di intimidazione e di violenza (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 gennaio-14 aprile 1999, n. 4696). Nella specie, per converso, in base alla ricostruzione operata in punto di fatto dal giudice *a quo* - che non spetta a questa Corte sindacare - l'imputato si sarebbe limitato a dichiarare ai verbalizzanti, in modo del tutto generico, che lo strumento gli serviva per lavori agricoli, mentre le prove successivamente addotte in sede dibattimentale, oltre a risultare tardive, dimostrerebbero soltanto che egli svolgeva all'epoca un'attività lavorativa compatibile con l'uso dello strumento, ma non che questo dovesse essere impiegato o fosse stato appena impiegato al momento del controllo. Con particolare riguardo al presupposto ermeneutico che fonda i dubbi di legittimità costituzionale - l'impossibilità, cioè, di riferire il requisito della chiara utilizzabilità per l'offesa, alla luce delle circostanze di tempo e di luogo, al porto degli strumenti "nominati" - il giudice *a quo* esclude, d'altro canto, espressamente e in modo motivato, che sia possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata. Il tenore letterale di quest'ultima impedirebbe, infatti, di "generalizzare" il requisito in questione, estendendolo a strumenti diversi da quelli ai quali è specificamente riferito. Tale conclusione risponde al diritto vivente: la giurisprudenza di legittimità è, infatti, costante nel ritenere che, alla luce del dettato normativo, il requisito in parola sia richiesto unicamente per gli strumenti "innominati" di cui alla seconda parte del comma (per tutte, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 8 marzo-26 aprile 2022, n. 15908; Cass., ordinanza n. 34774 del 2015). 4.- Nel merito, le questioni non sono tuttavia fondate. 4.1.- Quanto alla dedotta violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), la censura fa perno sull'assunto per cui - stante la comune caratteristica di tutte le armi improprie, di essere strumenti aventi una destinazione naturale lecita, solo occasionalmente utilizzabili per l'offesa - il trattamento più rigoroso riservato agli strumenti "nominati" non potrebbe essere giustificato con una loro maggiore pericolosità, essendovi strumenti "innominati" (ad esempio, bastoni di legno o martelli) con capacità offensiva pari o addirittura superiore a quella di taluni degli strumenti "nominati" (quali tubi o bulloni). In senso contrario, va tuttavia osservato che la distinzione tra strumenti "nominati" e "innominati" operata dalla norma censurata non è priva di *ratio*. Il legislatore ha incluso tra gli strumenti "nominati", anzitutto, gli strumenti che, per le loro caratteristiche, si presentano come quelli oggettivamente più pericolosi: bastoni con puntale acuminato e strumenti da punta o da taglio atti ad offendere (quali coltelli, forbici a punta, asce, roncole, machete e simili). Si tratta, infatti, di strumenti strutturalmente prossimi alle armi proprie cosiddette bianche e che, non a caso, corrispondono al nucleo storico delle armi improprie già contemplato in origine dall'art. 42, secondo comma, TULPS. Il legislatore ha preso poi in considerazione gli strumenti che, in base all'esperienza, relativa soprattutto a manifestazioni violente di piazza, più facilmente e con maggior frequenza si prestano ad essere impiegati per l'offesa alla persona: mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche. Proprio con riguardo alla normativa penale in materia di armi, questa Corte ha affermato che, nella determinazione delle fattispecie tipiche di reato, correttamente il legislatore tiene conto «non [...] soltanto della struttura e pericolosità astratta dei fatti che va ad incriminare», ma anche «della concreta esperienza nella quale quei fatti si sono verificati e dei particolari inconvenienti provocati, in precedenza, dai fatti stessi, in relazione ai beni che intende tutelare»: quindi, non solo della astratta capacità di offesa dei singoli strumenti, ma anche dell'uso concreto che di essi viene fatto in base all'esperienza (sentenza n. 132 del 1986; in senso analogo, con riferimento alla disciplina penale degli stupefacenti, sentenza n. 333 del 1991). Su tale rilievo, questa Corte ha ritenuto quindi non ingiustificata la sottoposizione delle armi ad aria compressa (considerate, a certe condizioni, armi comuni da sparo) a un regime più rigoroso di quello previsto per le armi da pesca, come il fucile subacqueo (escluse da tale considerazione, ancorché funzionanti anch'esse ad aria compressa), posto che le seconde, in base all'esperienza, meno si prestano ad usi distorti (sentenza n. 132 del 1986). Nel caso oggi in esame, per riprendere l'esempio prospettato dal rimettente, può anche essere vero che un martello di grosse dimensioni abbia, astrattamente, una capacità di offesa pari o maggiore a quella di un tubo: ma l'esperienza - della quale il legislatore si è fatto interprete - ha mostrato che l'impiego per l'offesa del primo è meno agevole e frequente di quello del secondo. Ciò, senza considerare che nel giudizio *a quo* si discute del porto di una roncola; dunque, di un oggetto appartenente pacificamente alla categoria di armi improprie anche oggettivamente più pericolose, quale quella degli strumenti da punta o da taglio (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 7 febbraio-11 giugno 2020, n. 17942; Corte di cassazione, sezione quinta penale, 5 marzo-9 luglio 1982, n. 6763): strumenti atti a ferire - e non semplicemente ad essere occasionalmente usati come corpi contundenti - e caratterizzati, altresì, da una particolare maneggevolezza. Va aggiunto, per completezza, che, rispetto ai moltissimi oggetti in uso nella vita comune occasionalmente utilizzabili per



l'offesa alla persona - che il legislatore non potrebbe enumerare in modo casistico, senza incorrere nel rischio della lacuna - la condizione della sussistenza di circostanze che facciano apparire verosimile un impiego in pregiudizio dell'altrui incolumità svolge anche una insostituibile funzione di delimitazione del fatto tipico: funzione debitamente valorizzata a suo tempo da questa Corte - come sottolineato dall'Avvocatura dello Stato - al fine di escludere l'indeterminatezza della categoria degli strumenti "innominati" (sentenza n. 79 del 1982). 4.2.- Quanto, poi, alla denuncia di violazione del principio di necessaria offensività del reato, giova ricordare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, tale principio - la cui matrice costituzionale è ricavabile dall'art. 25, secondo comma, Cost. (sentenza n. 211 del 2022), in una lettura sistematica cui fa da sfondo l'«insieme dei valori connessi alla dignità umana» (sentenze n. 225 del 2008 e n. 263 del 2000) - opera su due piani distinti. Da un lato, cioè, come precetto rivolto al legislatore, diretto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, esprimano un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione (offensività "in astratto"); dall'altro, come criterio interpretativo-applicativo affidato al giudice, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (offensività "in concreto") (sentenze n. 211 del 2022, n. 278 e n. 141 del 2019, n. 109 del 2016, n. 265 del 2005, n. 263 del 2000 e n. 360 del 1995). Quanto al primo versante, il principio di offensività in astratto non implica che l'unico modello, costituzionalmente legittimo, sia quello del reato di danno. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore optare per forme di tutela anticipata, le quali colpiscano l'aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, individuare la soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva (sentenze n. 211 del 2022, n. 141 del 2019, n. 109 del 2016 e n. 225 del 2008): prospettiva nella quale non è precluso, in linea di principio, il ricorso al modello del reato di pericolo presunto (sentenze n. 211 del 2022, n. 278 e n. 141 del 2019, n. 109 del 2016, n. 247 del 1997, n. 360 del 1995, n. 133 del 1992 e n. 333 del 1991). Compete, nondimeno, a questa Corte verificare - tramite lo strumento del sindacato di costituzionalità - se le soluzioni adottate siano rispettose del principio di offensività "in astratto", acclarando se la fattispecie delineata dal legislatore esprima un reale contenuto offensivo: esigenza che, nell'ipotesi del reato di pericolo - e, segnatamente, di pericolo presunto - presuppone «che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'id quod plerumque accidit» (sentenze n. 211 del 2022, n. 141 del 2019, n. 109 del 2016 e n. 225 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 278 del 2019). Ove tale condizione risulti soddisfatta, «il compito di uniformare la figura criminosa al principio di offensività nella concretezza applicativa resta affidato al giudice ordinario, nell'esercizio del proprio potere ermeneutico». Quest'ultimo «- rimanendo impegnato ad una lettura "teleologicamente orientata" degli elementi di fattispecie, tanto più attenta quanto più le formule verbali impiegate dal legislatore appaiano, in sé, anodine o polisense - dovrà segnatamente evitare che l'area di operatività dell'incriminazione si espanda a condotte prive di un'apprezzabile potenzialità lesiva» (sentenza n. 225 del 2008). 4.2.1.- Nel caso in esame, si deve escludere che la norma censurata confligga con il principio di offensività "in astratto". Contrariamente a quanto assume il giudice *a quo*, la presunzione di pericolo sottesa alla norma incriminatrice non può essere ritenuta irrazionale o arbitraria, tenuto conto della natura degli strumenti "nominati" avuti di mira - selezionati, come si è visto, in ragione della particolare attitudine lesiva, legata alle loro caratteristiche intrinseche (quanto agli strumenti da punta o da taglio), o alla frequenza del loro impiego per usi distorti, in base all'esperienza (quanto agli altri) - e del richiesto difetto di una giustificazione del loro porto fuori dell'abitazione o delle sue appartenenze. Condotta - quella del porto fuori dai luoghi privati di pertinenza dell'agente - che si presenta, peraltro, come quella più vicina all'uso pregiudizievole, e dunque connotata da un maggior coefficiente di pericolosità. Al riguardo, occorre considerare che, nella logica della norma, come di altre norme incriminatrici in tema di armi, gli oggetti atti ad offendere non sono soltanto lo strumento utilizzabile per la commissione premeditata di illeciti penali, ma anche occasionali mezzi di commissione di reati da parte di chi, trovandosi coinvolto in un conflitto, sia spinto a usarli contro il proprio avversario. Si tratta, quindi, di oggetti che, in base a regole di esperienza, presentano un significativo rischio di poter essere utilizzati in modo illecito: anziché attendere che l'agente tenti di commettere un reato con lo strumento in suo possesso, non può ritenersi arbitrario che il diritto penale intervenga in una fase precedente per prevenire tale rischio. L'anticipazione della tutela risulta qui giustificata - anche in chiave di proporzionalità dell'intervento - dall'elevato rango degli interessi in gioco, al culmine dei quali si pone la salvaguardia della vita e dell'integrità fisica delle persone. Non appare persuasivo, d'altro canto, il ragionamento del giudice *a quo*, secondo il quale l'assenza di giustificato motivo del porto costituirebbe elemento insignificante nella logica dell'offensività, in quanto uno strumento portato per giustificato motivo potrebbe bene essere utilizzato illecitamente subito dopo il controllo di polizia. Invero, anche il fatto che un'arma comune da sparo venga portata da un soggetto munito di licenza non ne esclude l'impiego per scopi criminosi. Nel caso in esame, in cui si discute di strumenti con destinazione principale lecita, il riferimento al giustificato motivo, da un lato, attenua significativamente la probabilità che lo strumento sia destinato ad essere utilizzato per l'offesa; dall'altro, vale a circoscrivere la punibilità ai soli comportamenti che creano la situazione di pericolo senza avere alcuna utilità apprezzabile nella vita sociale. Nei passaggi argomentativi dell'ordinanza di rimes-



sione è insita, in effetti, una critica alla lettura troppo rigorosa del requisito dell'assenza di giustificato motivo adottata dalla giurisprudenza di legittimità, in particolare per quanto attiene alla pretesa - priva di riscontro nell'elaborazione giurisprudenziale relativa alla contravvenzione, per molti versi strutturalmente affine, di possesso ingiustificato di chiavi alterate o di grimaldelli (art. 707 cod. pen.) - che l'interessato fornisca al momento stesso del controllo una spiegazione adeguata del porto dell'oggetto, suscettibile di immediata verifica da parte degli organi di polizia (con conseguente irrilevanza a priori di ogni successiva allegazione difensiva): spiegazione che il portatore, per molteplici ragioni, potrebbe essere non in grado di offrire, pur avendo in animo di fare un uso lecito dello strumento. Ma allora sarebbe semmai questo specifico e distinto aspetto che dovrebbe formare oggetto di censura. 4.2.2.- Riguardo, poi, al dedotto contrasto con il principio di offensività "in concreto" - del quale, secondo il giudice *a quo*, la norma censurata precluderebbe l'operatività, in ragione della sua formulazione - va rilevato che il rimettente muove da una interpretazione non condivisibile della valenza del principio richiamato. È ben vero che il tenore letterale della disposizione esclude - secondo il diritto vivente - che, riguardo al porto degli strumenti "nominati", il giudice debba accertare una situazione di pericolo concreto di impiego dello strumento per l'offesa, alla luce delle circostanze di tempo e di luogo (come invece per gli strumenti "innominati"). Ma rispetto ai reati di pericolo presunto non è in questo modo che opera il principio di offensività in sede di applicazione da parte del giudice comune. In effetti, se rispetto ai reati di pericolo presunto il giudice dovesse accertare la concreta pericolosità della condotta verrebbe meno la stessa distinzione tra essi e i reati di pericolo concreto. In realtà, in questi ultimi il giudice deve appurare se, alla luce delle specifiche circostanze, sussistesse una seria probabilità della verificazione del danno. Di contro - come emerge dalla giurisprudenza di questa Corte sul principio di offensività che si è avuto modo di richiamare - nei reati di pericolo presunto, il giudice deve escludere la punibilità di fatti pure corrispondenti alla formulazione della norma incriminatrice, quando alla luce delle circostanze concrete manchi ogni (ragionevole) possibilità di produzione del danno. In questa prospettiva, il principio di offensività "in concreto" può - e deve - operare anche in rapporto alla figura criminosa considerata. Il giudice potrebbe escludere la punibilità, in primo luogo, alla luce delle caratteristiche dell'oggetto, anche se di per sé rispondente alla definizione legislativa. Si tratta, del resto, di un criterio del quale questa Corte ha già fatto applicazione in tema di detenzione illegale di esplosivi (art. 2 della legge 2 ottobre 1967, n. 895, recante «Disposizioni per il controllo delle armi»), al fine di escludere che possa ritenersi punibile la detenzione di quantitativi minimi di materia esplodente, che non raggiungano la «soglia dell'offensività dei beni in discussione» (come nel caso, prospettato dal rimettente dell'epoca, della detenzione di polvere da sparo bastante per il caricamento di una sola cartuccia) (sentenza n. 62 del 1986). Ma potrebbero venire in rilievo, nella stessa direzione, anche le condizioni spazio-temporali del porto, qualora esse dimostrino l'inesistenza di qualsiasi (apprezzabile) pericolo di tale utilizzazione. 4.3.- La residua censura di violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost. appare priva di autonomia rispetto a quella di violazione del principio di necessaria offensività del reato. Il giudice *a quo* fa, infatti, discendere automaticamente la compromissione della finalità rieducativa della pena dalla circostanza che, nell'ipotesi in esame, una sanzione penale verrebbe applicata in difetto di una reale aggressione dell'interesse protetto. La censura cade, pertanto, con quella cui accede. 5.- Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, prima parte, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lagonegro, sezione penale, in composizione monocratica, 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*

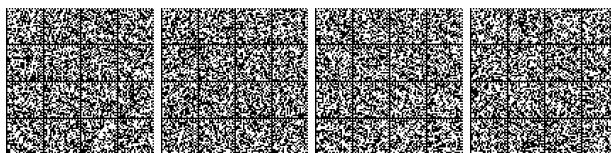
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 140

Sentenza 19 aprile - 11 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo determinato - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Assunzione, da parte dell'Azienda regionale edilizia residenziale (ARER), di due unità di personale non dirigenziale - Indizione delle relative procedure selettive con modalità semplificate, senza prova scritta - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione ed eccedenza delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo determinato - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Assunzione, da parte dell'Azienda regionale edilizia residenziale (ARER), di due unità di personale non dirigenziale - Pubblicazione dei relativi bandi nell'Albo notiziario e nel sito istituzionale dell'ARER - Violazione del principio di uguaglianza e di parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 30 maggio 2022, n. 8, art. 3, comma 2, secondo e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*); statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2, comma 1, lettera *a*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

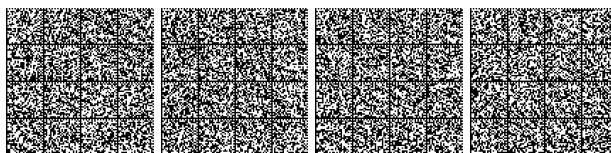
Giudici: Daria de PRETIS, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo e terzo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 30 maggio 2022, n. 8 (Disposizioni in materia di interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5 agosto 2022, depositato in cancelleria il 5 agosto 2022, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2022. Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Luca Antonini; uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Renato Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 5 agosto 2022 e depositato in pari data (reg. ric. n. 55 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, nonché all'art. 2, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo e terzo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 30 maggio 2022, n. 8 (Disposizioni in materia di interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica). 2.- La suddetta legge regionale è finalizzata a dare sostegno all'attuazione di specifici interventi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, per la cui rea-



lizzazione dispone, per quanto qui rileva: *a)* l'istituzione, da parte dell'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (ARER), di un'apposita struttura di progetto cui assegnare unità di personale non dirigenziale a tempo determinato (art. 3, comma 1); *b)* l'assunzione di tale personale, individuato nella misura di due unità, in via straordinaria e urgente, per un periodo massimo di trentasei mesi (art. 3, comma 2, primo periodo); *c)* l'effettuazione delle relative procedure selettive, dirette al reclutamento, «con modalità semplificate di svolgimento delle prove, assicurando comunque il profilo comparativo per titoli e prova orale nella quale è accertato anche il possesso di conoscenze informatiche e digitali» (art. 3, comma 2, secondo periodo); *d)* la pubblicazione dei bandi delle predette procedure selettive, «entro il 31 dicembre 2022, nell'Albo notiziario e nel sito istituzionale dell'ARER per quindici giorni consecutivi» (art. 3, comma 2, terzo periodo). 3.- Ad avviso del ricorrente il secondo periodo dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022 - stabilendo che la selezione dei candidati avvenga esclusivamente sulla base dei titoli posseduti e mediante prova orale - si porrebbe in contrasto con l'art. 35-*quater*, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che invece prevede l'espletamento di almeno una prova scritta. Il terzo periodo della medesima disposizione regionale, in quanto stabilisce la pubblicazione dei bandi unicamente nell'albo e nel sito istituzionale dell'ARER, senza prevedere, quantomeno, la pubblicazione di un avviso di concorso nel Bollettino Ufficiale della Regione, confliggerebbe sia con l'art. 35, comma 3, lettera *a)*, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni devono rispettare, tra l'altro, il principio della «adeguata pubblicità della selezione», sia con l'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi). Quest'ultima disposizione, al comma 1, prevede, infatti, la pubblicazione dei bandi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e, al comma 1-*bis*, consentirebbe agli enti locali territoriali di sostituire tale pubblicazione unicamente con un avviso di concorso contenente gli estremi dei bandi stessi e l'indicazione della scadenza del termine per la presentazione delle domande. Le richiamate disposizioni atterrebbero al rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, la cui disciplina sarebbe ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile, e recherebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale. Di conseguenza le disposizioni regionali impugnate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. e l'art. 2, lettera *a)*, dello statuto speciale, il quale, nell'attribuire alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste la competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», esige il rispetto delle norme di riforma economico-sociale. Risulterebbero lesi, inoltre, gli artt. 3 e 97 Cost. Premesso che la regola del pubblico concorso è posta a presidio del principio di eguaglianza nonché dei canoni di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione (è citata la sentenza di questa Corte n. 227 del 2013), l'Avvocatura generale ritiene che le disposizioni impugnate - escludendo la necessità della prova scritta e non garantendo, in ragione delle descritte modalità di pubblicazione, «un'adeguata pubblicità e capacità di diffusione» dei bandi - pregiudichino l'esigenza di accertamento di un «adeguato livello di competenze» in capo ai concorrenti e la parità di accesso alle procedure selettive. 4.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri. 4.1.- Le censure di violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. e 2, lettera *a)*, dello statuto speciale sarebbero inammissibili, in primo luogo, perché non sufficientemente motivate e, ad ogni modo, contraddittorie, avendo il ricorrente evocato le anzidette disposizioni statali sia in quanto espressione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, sia quali norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare l'esercizio della competenza primaria statutaria. In secondo luogo, per «errata individuazione dei titoli competenziali rilevanti e [...] erroneità del presupposto interpretativo», poiché le disposizioni impugnate sarebbero riconducibili alla competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale e a quella primaria statutaria nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale». Nemmeno le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. supererebbero il vaglio di ammissibilità, poiché il ricorrente non avrebbe spiegato le ragioni dell'asserito contrasto. 4.2.- Nel merito, sarebbe anzitutto insussistente la lamentata violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. e 2, lettera *a)*, dello statuto speciale. Le disposizioni impugnate, infatti, disciplinerebbero l'accesso all'impiego pubblico regionale, dal momento che l'ARER è soggetta alla disciplina degli enti pubblici del comparto unico della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Esse, in particolare, costituirebbero esercizio della competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (art. 117, quarto comma, Cost.), che non potrebbe essere vincolata dalla legge statale, oltre che della competenza primaria di cui all'art. 2, lettera *a)*, dello statuto speciale, che sarebbe stata, in ogni caso, rispettata in quanto l'art. 35-*quater*, comma 1, lettera *a)*, del d.lgs. n. 165 del 2001 non sarebbe idoneo a integrare una norma di riforma economico-sociale. In forza di tali rilievi le censure in parola sarebbero dunque prive di pregio. Anche le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sarebbero destituite di fondamento. La resistente premette



che le disposizioni impugnate riguarderebbero l'assunzione di personale da impiegare per l'attuazione degli interventi urgenti previsti dall'art. 1 della stessa legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022 nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica. In questa prospettiva, l'impugnato secondo periodo dell'art. 3, comma 2, nel prevedere una procedura semplificata, non comprometterebbe l'esigenza di verifica delle attitudini professionali dei candidati, in quanto espressamente statuisce che la selezione debba comunque assicurare il profilo comparativo attraverso la valutazione dei titoli e lo svolgimento della prova orale. Analogamente, la disciplina posta dall'impugnato terzo periodo dell'art. 3, comma 2, anch'essa giustificata dall'esigenza di procedere tempestivamente alle assunzioni, garantirebbe in ogni caso un'adeguata pubblicità delle procedure indette; del resto, nella specie, il bando di concorso approvato sarebbe stato anche inviato dall'ARER a tutti gli altri enti del comparto unico del pubblico impiego regionale, «all'indirizzo PEI regionale dedicato alle opportunità di lavoro», agli ordini professionali, ai centri per l'impiego, agli organi di informazione e alle organizzazioni sindacali. 5.- Con memoria tempestivamente depositata, la Regione ha ribadito le argomentazioni illustrate nell'atto di costituzione in giudizio e ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni ivi formulate.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 55 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato il secondo e il terzo periodo dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022. 2.- La legge regionale all'interno della quale si collocano le disposizioni impugnate è rivolta a sostenere l'attuazione di specifici interventi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, per la cui realizzazione dispone, per quanto qui rileva: *a)* l'istituzione, da parte dell'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (ARER), di un'apposita struttura di progetto cui assegnare personale non dirigenziale a tempo determinato (art. 3, comma 1); *b)* l'assunzione di tale personale, individuato nella misura di due unità, in via straordinaria e urgente, per un periodo massimo di trentasei mesi (art. 3, comma 2, primo periodo); *c)* l'effettuazione delle relative procedure selettive, dirette al reclutamento, «con modalità semplificate di svolgimento delle prove, assicurando comunque il profilo comparativo per titoli e prova orale nella quale è accertato anche il possesso di conoscenze informatiche e digitali» (art. 3, comma 2, secondo periodo); *d)* la pubblicazione dei bandi delle predette procedure selettive, «entro il 31 dicembre 2022, nell'Albo notiziario e nel sito istituzionale dell'ARER per quindici giorni consecutivi» (art. 3, comma 2, terzo periodo). 3.- Secondo il ricorrente, il secondo periodo del citato art. 3, comma 2, non prevedendo lo svolgimento di una prova scritta, si porrebbe in contrasto con l'art. 35-*quater*, comma 1, lettera *a)*, del d.lgs. n. 165 del 2001, che tale prova invece contempla. Il successivo terzo periodo - disponendo la pubblicazione dei bandi esclusivamente nell'albo e nel sito istituzionale dell'ARER - si discosterebbe sia dall'art. 35, comma 3, lettera *a)*, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui i bandi concorsuali debbono rispettare il principio della «adeguata» pubblicità, sia dall'art. 4 del d.P.R. n. 487 del 1994, che, al comma 1-*bis*, consentirebbe agli enti locali territoriali di sostituire la pubblicazione dei bandi di concorso nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, prevista dal precedente comma 1, con, perlomeno, quella di un avviso di concorso. Le disposizioni impugnate, confliggendo con le suddette «norme interposte» violerebbero, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. in riferimento alla competenza legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile. In secondo luogo, dal momento che le richiamate previsioni del d.lgs. n. 165 del 2001 integrerebbero altresì «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica», sarebbe violato anche l'art. 2, lettera *a)*, dello statuto speciale, il quale riconosce sì alla resistente la competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», ma ne vincola l'esercizio al rispetto, per l'appunto, delle citate norme statali. Risulterebbero lesi, inoltre, gli artt. 3 e 97 Cost. Limitandosi a stabilire lo svolgimento delle prove selettive per titoli e prova orale e la pubblicazione dei bandi nell'albo e nel sito istituzionale dell'ARER, le disposizioni impugnate frustrerebbero, l'una, l'esigenza di accertamento della professionalità dei candidati e, l'altra, la parità di accesso alle procedure selettive: sarebbero in tal modo pregiudicati i principi di imparzialità, di buon andamento dell'azione amministrativa e di eguaglianza, alla cui realizzazione è funzionale la regola del pubblico concorso. 4.- Vanno preliminarmente disattese le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla resistente, sul presupposto che le censure statali siano generiche, contraddittorie e non sufficientemente motivate. Sebbene il ricorso statale si presenti indubbiamente stringato, riesce comunque a individuare le ragioni dei prospettati contrasti, raggiungendo, in relazione ad essi, la «soglia minima di chiarezza e completezza» (*ex plurimis*, sentenza n. 123 del 2022) necessaria ai fini dell'ammissibilità delle questioni promosse. Non fondata è anche l'ulteriore eccezione di inammissibilità, prospettata perché le disposizioni impugnate sarebbero ascrivibili alla competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» e a quella statutaria nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale». Essa infatti involge aspetti di merito e non di ammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 267 e n. 17 del 2022, n. 195 del 2021 e n. 53 del 2020). 5.- Le censure statali attinenti alla violazione della



competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile non sono fondate. 5.1.- Va premesso che, nello specifico contesto normativo valdostano, l'ARER e il personale da essa dipendente fanno parte del comparto unico del pubblico impiego regionale. Infatti, l'art. 1, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale), attribuisce espressamente nella propria disciplina - che definisce i principi e i criteri di organizzazione delle strutture dell'amministrazione regionale e degli enti pubblici non economici dipendenti dalla Regione, nonché dei relativi rapporti di lavoro - anche l'ARER (benché ente pubblico economico) e il suo personale, stabilendo altresì che a questo continui a trovare applicazione il contratto collettivo regionale di lavoro del comparto unico della Regione Valle autonoma d'Aosta/Vallée d'Aoste. Da tale assetto normativo non discende però la conseguenza paventata dal ricorso statale, perché viene comunque in rilievo il principio, costantemente affermato da questa Corte, secondo cui, se «gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia “ordinamento civile”», si devono «per converso ricondurre alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono “a monte”, in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale» (sentenza n. 267 del 2022; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 84, n. 39 e n. 9 del 2022, n. 195 e n. 25 del 2021). Non sono pertanto ascrivibili alla materia «ordinamento civile» le disposizioni regionali rivolte a disciplinare le procedure concorsuali dirette all'assunzione e i relativi bandi: esse attengono invece alla competenza legislativa residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2022, n. 42 e n. 20 del 2021, n. 200 del 2020). Nell'ambito di quest'ultima competenza rientrano le disposizioni impugnate. Esse, infatti, hanno a oggetto le modalità di pubblicazione di bandi concorsuali e quelle di svolgimento di prove selettive funzionali all'accesso all'impiego: spiegano quindi la loro efficacia nella fase anteriore all'instaurazione dei rapporti lavorativi, con la conseguente non fondatezza della censura prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. 5.2.- Parimenti non fondata è la censura di violazione dell'art. 2, lettera a), dello statuto speciale. In analoghe fattispecie questa Corte ha già precisato che «la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. - in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in quanto rappresenta, in questo specifico contesto (sentenza n. 119 del 2019), una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuitale dall'art. 2 dello statuto speciale, che incontra, fra l'altro, il limite delle “norme fondamentali di riforma economico-sociale” (sentenze n. 58 del 2021, n. 77 del 2020 e, nello stesso senso, anche sentenza n. 241 del 2018)» (ancora sentenza n. 267 del 2022). La circostanza che le norme del d.lgs. 165 del 2001 evocate dal ricorso statale possano essere riconosciute quali norme fondamentali di riforma economico-sociale non vale quindi a vincolare la potestà residuale della Regione. 6.- Nemmeno è fondata la censura statale relativa all'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022, prospettata in riferimento all'art. 97 Cost. 6.1.- Questa Corte ha sì affermato che le norme statali che regolano le procedure concorsuali per l'accesso all'impiego pubblico possono «“contribuire a enucleare e a definire” i contorni del principio di buon andamento» che le regioni devono comunque rispettare nell'esercizio della propria competenza legislativa residuale (sentenze n. 267 del 2022 e n. 126 del 2020); ma ha al contempo precisato che tali norme non ne rappresentano la «unica declinazione possibile» (sentenze n. 58 del 2021 e n. 273 del 2020), sicché «non ogni difformità» della disciplina regionale rispetto alle regole dettate dallo Stato denota la violazione dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 126 del 2020 e n. 241 del 2018). 6.2.- Il ricorso statale non precisa in quali termini l'art. 35-*quater*, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 165 del 2001 risulterebbe applicabile anche ai contratti a tempo determinato, direttamente regolati dall'art. 36 del medesimo decreto legislativo, ma si limita a contestare, richiamando la suddetta disposizione, il venir meno, in contrasto con i canoni di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, della ragionevole «garanzia di un adeguato livello di competenze». 6.3.- Tale effetto non è tuttavia imputabile alla disciplina regionale, che autorizzando l'assunzione, in via straordinaria e urgente, di due unità di personale a tempo determinato, pur non prevedendo la prova scritta, impone che venga comunque effettuata la comparazione dei concorrenti, e ciò sulla base sia dei titoli da essi vantati sia dell'esito della prova orale, nella quale deve essere peraltro accertato anche il possesso delle conoscenze informatiche e digitali. In tal modo, la norma in esame non irragionevolmente contempera le esigenze di celerità del reclutamento, sottese al carattere temporaneo dei progetti alla cui attuazione sono preordinate le assunzioni in discorso, con l'obiettivo di selezionare soggetti in possesso della necessaria qualificazione professionale. Del resto, proprio con specifico riferimento ai contratti a termine, questa Corte, da un lato, ha ritenuto che non violi il principio di buon andamento una norma regionale che consente la selezione «per soli titoli», anziché per titoli ed esami, rilevando che «la previsione di un metodo selettivo concorsuale più snello [...] è giustificata dal carattere temporaneo delle necessità organizzative da soddisfare e dalla conseguente esigenza di maggiore rapidità nello svolgimento delle selezioni» (sentenza n. 235 del 2010). Dall'altro, ha escluso il medesimo contrasto rispetto a una norma regionale che prevedeva, diversamente da quanto disposto in via generale dal legislatore statale (art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 165



del 2001), la mera facoltatività dell'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche (sentenza n. 200 del 2020). La norma in questione, pertanto, non presta il fianco alla censura formulata dal ricorso statale. 7.- A diverse conclusioni si deve pervenire con riguardo al terzo periodo dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022. 7.1.- In questo caso le disposizioni statali citate dal ricorrente (art. 35, comma 3, lettera a, del d.lgs. n. 165 del 2001 e art. 4 del d.P.R. n. 487 del 1994) esprimono il carattere indefettibile del pubblico concorso, che ritrova nella natura aperta della procedura selettiva, in più occasioni ribadita da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2021, n. 227 del 2013, n. 299 del 2011, n. 225 del 2010 e n. 293 del 2009), un suo elemento essenziale. È di tutta evidenza che tale natura aperta implica adeguate modalità di pubblicazione dei bandi concorsuali, perché solo un'ampia conoscibilità della loro indizione può permettere la partecipazione alla selezione di chiunque abbia i requisiti richiesti. Le richiamate norme statali contribuiscono certamente a enucleare e a definire i contorni di una ragionevole declinazione dei principi del buon andamento e della parità di accesso alle cariche pubbliche. La modalità di pubblicazione stabilita dall'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022 non assicura, invece, un'adeguata diffusione dei bandi e si pone dunque in contrasto con i suddetti principi costituzionali. La pubblicazione unicamente nell'Albo notiziario e nel sito istituzionale dell'ARER mina, infatti, la possibilità, per il quivis de populo, di venire a conoscenza delle procedure in parola e restringe eccessivamente l'accessibilità delle stesse da parte dei potenziali candidati. Non è inutile, del resto, osservare come la stessa Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste abbia dedotto che il bando approvato a seguito dell'adozione della legge regionale di cui si discute è stato anche trasmesso dall'ARER - evidentemente riconoscendo l'inidoneità della disciplina dettata dalla disposizione impugnata ad assicurare un'adeguata diffusione - agli altri enti del comparto unico, «all'indirizzo PEI regionale dedicato alle opportunità di lavoro», agli ordini professionali, ai centri per l'impiego, agli organi di informazione e alle organizzazioni sindacali. 7.2.- Né a diverse conclusioni può condurre l'assunto della resistente secondo cui le censurate forme di pubblicità sarebbero state nella specie «necessari[e]» per consentire la tempestiva assunzione del personale. Il BUR - nel quale la pubblicazione degli estratti dei bandi delle procedure selettive è in linea generale prevista dall'art. 12, comma 1, lettera b), del regolamento regionale 12 febbraio 2013, n. 1 (Nuove disposizioni sull'accesso, sulle modalità e sui criteri per l'assunzione del personale dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione del Reg. reg. 11 dicembre 1996, n. 6) - è, infatti, «pubblicato settimanalmente, salvo edizioni straordinarie» (art. 5, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 25, recante «Nuove disposizioni per la redazione del Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e per la pubblicazione degli atti della Regione e degli enti locali. Abrogazione della legge regionale 3 marzo 1994, n. 7»). La pubblicazione nel BUR avrebbe consentito, quindi, tempi ragionevolmente compatibili anche con l'esigenza della tempestività delle assunzioni. 7.3.- Alla stregua delle argomentazioni che precedono, deve in conclusione essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 30 maggio 2022, n. 8 (Disposizioni in materia di interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica); 2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 2, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe; 3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e all'art. 2, lettera a), della legge cost. n. 4 del 1948, 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 19 aprile 2023.

F.to: Silvana SCIARRA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto Milana



N. 141

Sentenza 21 giugno - 11 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Possibilità di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del danno patrimoniale (art. 62, primo comma, numero 4, cod. pen.) sulla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) - Esclusione - Violazione del principio di proporzionalità della pena e di quello della necessaria tendenza alla rieducazione del condannato - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Grosseto nel procedimento penale a carico di A. U., con ordinanza del 9 giugno 2022, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022. Udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò; deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 giugno 2022, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Grosseto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen. sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. 1.1.- Il rimettente deve giudicare, in sede di giudizio abbreviato, della responsabilità penale di A. U., rinviato a giudizio per il delitto di rapina di cui all'art. 628, primo comma, cod. pen., per avere costretto due dipendenti di un supermercato a consegnargli la somma di dieci euro mediante l'uso di minaccia, consistita nelle frasi «se non mi date 10 euro torno con la pistola» e «ti spacco la testa». Ritenuto che il fatto addebitato all'imputato sia provato dalle risultanze delle indagini, e che sia giuridicamente inquadrabile nella fattispecie di rapina anziché in quella di estorsione (non avendo le persone offese altra scelta se non quella di consegnare la somma richiesta, a fronte delle pressanti minacce proferite dall'imputato), il giudice *a quo* stima peraltro che sussistano gli estremi della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen., consistente, per quel che qui rileva, nell'avere l'agente, nei delitti contro il patrimonio o che comunque offendono il patrimonio, cagionato alla persona offesa dal reato un danno patrimoniale di speciale



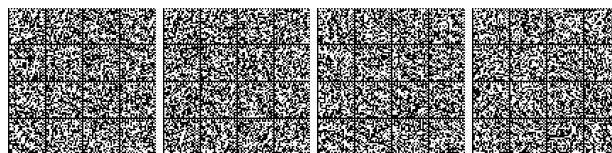
tenuità; circostanza applicabile anche, per costante giurisprudenza di legittimità, a reati plurioffensivi come la rapina, nei quali il patrimonio è soltanto uno dei beni giuridici che il legislatore ha inteso tutelare. All'imputato è stata però correttamente contestata, prosegue il rimettente, la circostanza aggravante della recidiva reiterata e infraquinquennale, ai sensi dell'art. 99, quarto comma, cod. pen.; circostanza che ad avviso del giudice *a quo* deve anche essere concretamente applicata, dal momento che l'imputato ha riportato gravi condanne per delitti contro il patrimonio, la pubblica amministrazione e l'incolumità individuale, nonché per cessione di sostanze stupefacenti in un arco temporale che va dal 1994 all'ultima condanna irrevocabile, risalente al 2019. Inoltre, l'imputato ha manifestato la propria pericolosità sociale anche in epoca recente, nonostante abbia da poco concluso l'espiazione di altre pene detentive. Né d'altronde, ad avviso del rimettente, potrebbe prescindersi dell'applicazione della circostanza aggravante della recidiva in funzione dell'esigenza di evitare all'imputato un trattamento sanzionatorio sproporzionato alla gravità del fatto, «perché si tratterebbe di un espediente finalizzato a eludere il divieto normativo di cui all'art. 69, comma 4, c.p.». L'esigenza di adeguare la pena all'effettivo disvalore del fatto giustificerebbe invece, ad avviso del giudice *a quo*, la dichiarazione di prevalenza dell'attenuante sulla recidiva, tenuto conto dell'entità del minimo edittale di cinque anni di reclusione previsto dall'art. 628, primo comma, cod. pen. Una tale pena - anche ove si tenesse conto della riduzione connessa alla scelta del rito - sarebbe infatti «del tutto sproporzionata rispetto alla condotta commessa, consistita nel conseguimento di un profitto di dieci euro con pari danno per la parte offesa». L'art. 69, quarto comma, cod. pen. precluderebbe tuttavia un tale esito: dal che la rilevanza delle questioni sollevate. 1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rammenta anzitutto i numerosi precedenti di questa Corte con i quali la disposizione censurata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui vietava la prevalenza di altrettante circostanze attenuanti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., sottolineando in particolare quelle pronunce che hanno riguardato circostanze espressive di una minore gravità del fatto (sono citate le sentenze n. 251 del 2012, n. 105 del 2014 e n. 205 del 2017). A tali circostanze sarebbe assimilabile quella prevista dall'art. 62, numero 4), cod. pen., che parimenti presuppone una minore lesività di un delitto contro il patrimonio, o che comunque offende il patrimonio. Né rilevarebbe che la circostanza in parola sia un'attenuante a effetto comune, alla luce di recenti pronunce di questa Corte relative all'art. 69, quarto comma, cod. pen., che hanno investito anche circostanze di tale natura (sono citate le sentenze n. 143 e n. 55 del 2021 e n. 73 del 2020). Particolare significato assumerebbe proprio la sentenza n. 143 del 2021, relativa alla circostanza del fatto di lieve entità nel delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, in cui questa Corte ha sottolineato la peculiare funzione, svolta da tale attenuante, di mitigare - in rapporto alla minore gravità oggettiva del fatto - una risposta punitiva di eccezionale asprezza, incapace di adattarsi alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale. Analoghe considerazioni varrebbero, ad avviso del rimettente, per l'attenuante di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen. in relazione al delitto di rapina, la cui pena minima di cinque anni di reclusione è anch'essa assai elevata, e il cui perimetro applicativo si estende a «una varietà di situazioni concrete anche molto dissimili in termini di offensività», con conseguente rischio che la pena in concreto irrogata risulti sproporzionata rispetto ai fatti di minore impatto lesivo. Un rischio che proprio l'attenuante di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen. sarebbe chiamata a schermare, come risulterebbe anche dalla circostanza che l'art. 278 del codice di procedura penale attribuisce eccezionalmente rilievo a tale attenuante in deroga alla regola generale della irrilevanza di ogni altra circostanza a effetto comune. Il divieto di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante in esame violerebbe, dunque, il «principio della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto, attraverso una abnorme enfaticizzazione della recidiva» (sono citate, ancora, le sentenze n. 251 del 2012, n. 205 del 2017 e n. 185 del 2015), ponendosi così in contrasto con il principio della proporzione della pena ex art. 27, terzo comma, Cost. Infine, la disciplina censurata violerebbe il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., determinando l'assoggettamento alla medesima pena di condotte significativamente diverse in termini di offensività.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza di cui in epigrafe, il GUP del Tribunale di Grosseto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen. sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. 2.- Non implausibile è il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, relativo alla qualificazione come rapina del fatto contestato all'imputato nel giudizio *a quo*. Lo stesso rimettente argomenta tale qualificazione sulla base del carattere asseritamente irresistibile delle minacce



proferite dall'imputato, determinanti come tali una coazione cui resisti non potest, e per mezzo delle quali egli avrebbe in effetti "sottratto" la somma di dieci euro ai dipendenti di un supermercato (sulla sufficienza della verifica di non implausibilità del presupposto interpretativo del rimettente nel giudizio di legittimità costituzionale, *ex multis*, sentenze n. 113 e n. 25 del 2023, n. 264, n. 254 e n. 203 del 2022). Peraltro, anche qualora il fatto fosse qualificato quale estorsione - muovendo dall'opposta prospettiva secondo cui l'imputato, a mezzo di minacce di per sé non irresistibili (anche in considerazione delle specifiche circostanze di tempo e di luogo in cui l'azione ha avuto luogo), avrebbe "costretto" i soggetti passivi a consegnargli la somma di denaro in questione, nei termini dunque di una coazione meramente "relativa" - permarrebbe comunque per il giudice l'impossibilità, della quale egli si duole, di considerare prevalente sulla contestata recidiva reiterata la circostanza attenuante del danno patrimoniale di particolare tenuità, applicabile tanto alla rapina quanto all'estorsione, per effetto dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. Anche laddove il rimettente avesse optato per questa diversa ipotesi ricostruttiva, dunque, le questioni di legittimità costituzionale sollevate avrebbero mantenuto la loro rilevanza. 3.- Le questioni sono fondate. 3.1.- Nel dichiarare costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i medesimi parametri oggi evocati, l'art. 69, quarto comma, cod. pen. nella parte in cui, relativamente ai delitti puniti con la pena edittale dell'ergastolo, prevedeva il divieto di prevalenza di qualsiasi circostanza attenuante sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., la recente sentenza n. 94 del 2023 di questa Corte ha rammentato tutte le precedenti pronunce - di cui anche il rimettente dà puntualmente conto - con le quali è stato ritenuto incompatibile con la Costituzione, e segnatamente con il principio di proporzionalità della pena desumibile dagli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., il meccanismo del divieto di prevalenza di singole circostanze attenuanti rispetto all'aggravante della recidiva reiterata, riconducibile alla regola generale di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. (punto 8 del Considerato in diritto). E in quella stessa sentenza si sono, altresì, passate in rassegna le diverse rationes decidendi sottese a quelle pronunce (punto 10 del Considerato in diritto), riconducibili a «una triplice direttrice» ma al tempo stesso «a principi comuni», e segnatamente all'esigenza di mantenere un conveniente rapporto di equilibrio tra la gravità (oggettiva e soggettiva) del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria, evitando in particolare quella che la sentenza "capostipite" n. 251 del 2012 già aveva definito l'«abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato» (punto 5 del Considerato in diritto) creata dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. 3.2.- Questa medesima ragione di fondo non può che condurre, anche nel caso ora all'esame, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale auspicata dal giudice rimettente. L'attenuante del danno di particolare tenuità si applica, per espresso dettato normativo, ai delitti contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio. Tra tali delitti assumono particolare rilievo prasseologico i delitti di rapina ed estorsione, caratterizzati da una pena minima edittale particolarmente elevata, pari a cinque anni di reclusione nelle ipotesi non aggravate; una pena minima che è essa stessa frutto di successivi interventi legislativi che hanno alterato le originarie scelte sanzionatorie del codice del 1930, determinando una «pressione punitiva [...] ormai diventata estremamente rilevante», rispetto alla quale questa Corte ha recentemente invocato una «attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato» (sentenza n. 190 del 2020, punto 7.2. del Considerato in diritto). La latitudine dello schema legale dei delitti in parola, d'altra parte, fa sì che essi si prestino ad abbracciare anche condotte di modesto disvalore: non solo con riferimento all'entità del danno patrimoniale cagionato alla vittima, che può anche ammontare (come nel caso oggetto del giudizio *a quo*) a pochi euro sottratti alle casse di un supermercato; ma anche con riferimento alle modalità della condotta, che può esaurirsi in forme minimali di violenza (come una lieve spinta) ovvero, come ancora nel caso oggetto del giudizio *a quo*, nella mera prospettazione verbale di un male ingiusto, senza uso di armi o di altro mezzo di coazione, che tuttavia già integra la modalità alternativa di condotta costituita dalla minaccia. Anche rispetto a simili fatti, la disciplina vigente impone una pena minima di cinque anni di reclusione: una pena che risulterebbe, però, manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva dei fatti medesimi - anche in rapporto alle pene previste per la generalità dei reati contro la persona -, se l'ordinamento non prevedesse meccanismi per attenuare la risposta sanzionatoria nei casi meno gravi. Proprio in quest'ottica, del resto, la recentissima sentenza n. 120 del 2023 ha ritenuto costituzionalmente necessaria, con riferimento al delitto di estorsione, la previsione di una circostanza attenuante comune per i fatti di lieve entità. Questi ultimi sono essi pure riconducibili allo schema legale di quel delitto, ma - all'evidenza - non risultano meritevoli di un trattamento sanzionatorio che, nel minimo, il legislatore ha calibrato su una tipologia criminosa di significativa gravità; un trattamento però che, per la sua asprezza, risulterebbe manifestamente sproporzionato rispetto ai fatti meno offensivi, in relazione ai quali non può mancare una «valvola di sicurezza» (punto 7.6. del Considerato in diritto), che consenta al giudice di irrogare una pena meno afflittiva. L'effetto "calmierante" di tutte le circostanze attenuanti - ivi compresa quella relativa al danno patrimoniale di particolare tenuità (art. 62, numero 4, cod. pen.) che viene in considerazione nel giudizio *a quo* - rispetto all'elevato minimo edittale pre-



visto dal legislatore per i delitti di rapina ed estorsione è però destinato a essere sistematicamente eliso, allorché all'imputato venga contestata la recidiva reiterata - ciò che spesso accade nella prassi, rispetto a questa specifica tipologia di imputati -, e allorché il giudice ritenga di dover altresì applicare tale circostanza aggravante, in ragione delle accentuate colpevolezza e pericolosità dell'imputato, rivelate in particolare dal non essersi lasciato distogliere dal commettere ulteriori reati, nonostante l'ammonimento ricevuto con le precedenti condanne (sentenza n. 56 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto, e ulteriori precedenti ivi citati). In tal caso, infatti, l'art. 69, quarto comma, cod. pen. non consente al giudice, salve le possibili diminuenti connesse alla scelta del rito, di commisurare una pena inferiore al minimo edittale, e dunque a cinque anni di reclusione; dovendosi al riguardo escludere - come giustamente sottolinea il rimettente - che il giudice sia tenuto a non applicare l'aggravante della recidiva, in presenza di una più accentuata colpevolezza e pericolosità dell'imputato, soltanto per evitare di dover irrogare una pena eccessiva rispetto al disvalore del fatto (ancora, sentenza n. 120 del 2023, punto 5.1. del Considerato in diritto). Simili considerazioni, peraltro, valgono anche rispetto a tutti gli altri delitti cui può trovare applicazione la circostanza attenuante in esame. La particolare tenuità del danno patrimoniale causato determina, di regola, una sensibile riduzione del contenuto di disvalore dei reati che offendono il solo patrimonio, o che offendono - accanto ad altri beni giuridici - anche il patrimonio; e di tale ridotto disvalore il giudice deve poter tenere conto nella commisurazione del trattamento sanzionatorio, senza essere vincolato a ignorarlo in ragione soltanto della recidiva reiterata dell'imputato. Circostanza, quest'ultima, che nulla ha a che vedere con la gravità oggettiva e soggettiva del singolo fatto di reato, cui la pena - in un sistema orientato alla "colpevolezza per il fatto", e non già alla "colpa d'autore", o alla mera neutralizzazione della pericolosità individuale - è chiamata a fornire risposta. Anche rispetto alla circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen. si impone, pertanto, una nuova declaratoria di illegittimità costituzionale del meccanismo disegnato dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., sulla falsariga di quelle che l'hanno preceduta, sì da porre in condizioni il giudice di non dover necessariamente irrogare una pena manifestamente sproporzionata al disvalore del singolo fatto di reato, in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost. 3.3.- Conseguentemente, l'art. 69, quarto comma, cod. pen. deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen. sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen. sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

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

F.to: Silvana SCIARRA, *Presidente*
Francesco VIGANÒ, *Redattore*
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto Milana





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 90

Ordinanza del 7 marzo 2023 del Tribunale di Modena nel procedimento penale a carico di V. M.G.

Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Previsione della procedibilità d'ufficio anziché della procedibilità a querela della persona offesa.

– Codice penale, art. 635, quinto comma.

TRIBUNALE DI MODENA

SEZIONE DEI GIUDICI

PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il Giudice, dott.ssa Carolina Clò, ... letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato nei confronti di V. M. G. , nata ... il ..., residente in ... , via ...n. ... domicilio ivi dichiarato ... difesa di fiducia dall'avv. Tommaso Creola del Foro di Modena.

Imputata del reato p. e p. dell'art. 635, comma 2°, n.1 del codice penale perché, senza alcun giustificato motivo, distruggeva, deteriorava o rendeva in tutto o in parte inservibile, l'intera fiancata destra ovvero la portiera anteriore/posteriore e relativo parafrangente posteriore dell'autovettura marca ... modello ... targata ... di proprietà di B. D. che era parcheggiata lungo la pubblica via, mediante l'utilizzo di un corpo acuminato col quale eseguiva un graffio abbastanza profondo e discontinuo sulla fiancata destra anzidetta, così danneggiandola.

(Ipotesi rientrante nella fattispecie di cui all'art. 625, n. 7 del codice penale per aver commesso il fatto su cose esposte per necessità o per consuetudine alla pubblica fede).

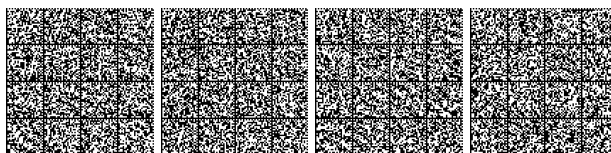
In... il...

PREMESSO

che in data 29 aprile 2022, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Modena emetteva decreto penale di condanna n. ... e condannava l'imputata, per il reato a lei ascritto, alla pena di euro ... di multa, in sostituzione di due mesi di reclusione, pena sospesa.

Con atto depositato in cancelleria in data 14 settembre 2022, il difensore, munito di procura speciale, presentava opposizione al predetto decreto penale di condanna e, contestualmente, avanzava richiesta di definizione del procedimento mediante applicazione dell'istituto della messa alla prova ex. articoli 168-bis del codice penale - 464-bis del codice di procedura penale.

Nel corso dell'odierna udienza, fissata per l'eventuale emissione dell'ordinanza ex. art. 464-bis del codice di procedura penale, la difesa dell'imputata depositava atto di accettazione di remissione di querela (avvenuta in data 19 ottobre 2020, come da verbale in atti) e lamentava l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, del neointrodotta comma 5 dell'art. 635 del codice penale nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela del reato di danneggiamento aggravato dall'essere il fatto commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede.



In particolare, la difesa evidenziava un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al delitto di furto aggravato dall'essere il fatto commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede (articoli 624-625 n. 7 del codice penale) il quale, come è noto, con l'introduzione del decreto-legislativo n. 150/2022, come successivamente integrato e modificato dalla legge n. 199/2022, è divenuto procedibile a querela.

Il pubblico ministero si è associato alla questione di legittimità costituzionale così come prospettata

OSSERVA

Ad avviso di questo Giudice, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato è rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni che di immediatamente si esporranno.

Rilevanza della questione.

La rilevanza della questione — intesa quale necessità che la norma trovi applicazione nel giudizio *a quo* — emerge, evidentemente, dal disposto dell'art. 464-*quater* del codice di procedura penale, che impone al giudice di verificare, prima di emettere l'ordinanza di sospensione del procedimento per messa alla prova, la possibilità di pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale.

Invero, nel caso di specie, essendo stata ritualmente rimessa la querela (come si evince dal verbale di accettazione della remissione prodotto in data odierna), qualora la questione di legittimità costituzionale prospettata venisse accolta, si imporrebbe la pronuncia di una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale per estinzione del reato.

È appena il caso di ricordare che la remissione di querela è istituto di misto natura sostanziale (poiché costituisce causa di estinzione del reato ai sensi dell'art. 152 del codice penale) e di natura processuale (poiché preclude il proseguimento dell'azione penale per difetto sopravvenuto di valida condizione di procedibilità ai sensi dell'art. 529 del codice di procedura penale).

Quale che sia la natura da ritenersi prevalente, è evidente l'applicabilità della novella legislativa sopra citata anche al caso di specie (pur commesso prima della sua entrata in vigore) in applicazione dei generali principi di retroattività delle norme sostanziali di favore e di applicabilità immediata delle norme processuali (cd. principio del «*tempus regis actum*»).

A parere di chi scrive la questione è, dunque, rilevante.

Non manifesta infondatezza della questione

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, occorre premettere che, come anticipato, a seguito dell'introduzione della cd. «riforma Cartabia» (decreto legislativo n. 150/2022, come successivamente integrato e modificato dalla legge n. 199/2022) molti reati procedibili d'ufficio sono stati resi procedibili a querela.

In particolare e per quanto qui interessa, il nuovo comma 5 dell'art. 635 del codice penale prevede, testualmente, che «Nei casi previsti dal primo comma il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso in occasione del delitto previsto dall'art. 331 ovvero se la persona offesa è incapace, per età o per infermità».

Appare incontrovertibile, alla luce del tenore letterale della disposizione, che il legislatore abbia voluto mantenere la procedibilità d'ufficio del delitto di danneggiamento solo nei casi di cui all'art. 635, comma 2 del codice penale (tra i quali rientra quello del fatto commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede).

Di talché, un'eventuale lettura costituzionalmente orientata dell'art. 635, comma 5 del codice penale risulta preclusa. Al contrario, il novellato art. 624 del codice penale, al comma 3, recita «Il delitto (di furto) è punibile a querela della persona offesa. Si procede, tuttavia, d'ufficio se la persona offesa è incapace, per età o per infermità ovvero se ricorre taluna delle circostanze di cui all'art. 625, numeri 7, salvo che il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede, e 7-*bis*».

Pertanto, il delitto di furto aggravato dall'essere stato il fatto commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede è, oggi, procedibile a querela di parte.



A parere dello scrivente, la scelta di differenziare la disciplina della procedibilità tra le due fattispecie appare travalicare i limiti della ragionevolezza e della proporzione, quali corollari del principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 della Costituzione.

Occorre premettere che la violazione dell'art. 3 della Costituzione si manifesta non soltanto quando si prevede il medesimo trattamento per situazioni differenti, ma anche (e soprattutto) quando, come nel caso di specie, vengono trattate in modo irragionevolmente differenti situazioni tra loro analoghe.

In particolare, non si comprende la scelta legislativa relativa al differente regime di procedibilità quando il fatto di reato è commesso su cose esposte alla pubblica fede: a querela per il delitto di furto e d'ufficio per il delitto di danneggiamento.

L'irragionevolezza risulta, in primo luogo, in astratto posto che si prevede un regime di procedibilità «più favorevole» (a querela di parte) per un fatto di reato astrattamente più grave (articoli 624-625, n. 7 del codice penale, punito con pena da due a sei anni di reclusione) mentre si prevede il regime di procedibilità d'ufficio, per il delitto punito con pene inferiori (art. 635, comma 2, del codice penale, punito con pena da mesi sei ad anni tre di reclusione).

Inoltre la lesione al bene giuridico «patrimonio», tutelato da entrambe le norme incriminatrici in esame, è, anche nella prassi applicativa, maggiore nel delitto di furto piuttosto che in quello di danneggiamento stante il maggior depauperamento economico della persona offesa.

Dopodiché, può essere ricordato ai presenti fini, che è la stessa relazione illustrativa del decreto legislativo n. 150/2022 (pag. 327) che giustifica la scelta di rendere procedibile a querela il reato danneggiamento nelle sole ipotesi previste dal primo comma dell'art. 635 del codice penale con la necessità di tutela rinforzata (attraverso il regime di procedibilità d'ufficio) solo nei casi in cui il fatto sia commesso su «beni pubblici o, comunque, di interesse o utilità pubblica».

Orbene, se tale necessità appare rispettata nelle ipotesi di cui all'art. 635 comma 2 nn. 2), 3), 4), nelle ipotesi di cui al n. 1) del medesimo articolo, occorre, invece, operare alcune distinzioni.

Certamente il rilievo pubblicistico si ravvisa allorquando il danneggiamento è commesso «su edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto, o immobili compresi nel perimetro dei centri storici, ovvero su immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati».

Quando, invece, il danneggiamento è commesso «su altre delle cose indicate nel numero 7 dell'art. 625» occorre un'ulteriore distinzione.

La dimensione pubblicistica della condotta penalmente rilevante si apprezza - e lo dimostra la stessa scelta legislativa di mantenere, in tal caso, la procedibilità d'ufficio anche per il delitto di furto - quando il fatto è commesso «su cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza».

Tuttavia, a parere del giudicante, non altrettanto può dirsi allorquando il fatto è commesso «su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede».

Invero, come ritenuto dallo stesso legislatore allorquando ha modificato il regime di procedibilità del delitto di furto, in tali casi, l'oggetto della condotta non ricade necessariamente nell'alveo dei beni di interesse pubblicistico; anzi, l'interesse leso è, nella maggior parte dei casi, di natura privata.

Pertanto, alla luce delle brevi considerazioni sopra svolte, pare esservi una irragionevole disparità di trattamento a fronte di ipotesi sostanzialmente analoghe. Invero il trattamento differenziato - sotto il profilo del regime di procedibilità - per condotte sostanzialmente analoghe, mostra una palese incompatibilità con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza quali corollari del principio di uguaglianza.

Sia consentito, altresì, di rilevare un potenziale contrasto interno allo stesso art. 635 del codice penale atteso che, pur a fronte del più rilevante e maggior garantito bene giuridico costituito dalla «persona» rispetto al bene giuridico «patrimonio», il legislatore ha, ciò nonostante, optato per la procedibilità a querela allorquando il fatto di danneggiamento avviene con «violenza alla persona o minaccia» (quando, quindi, la condotta lede ben due beni giuridici differenti, la persona ed il patrimonio) ma, inspiegabilmente, ha mantenuto la procedibilità d'ufficio quando il medesimo fatto viene commesso su determinate categorie di beni, ledendo, in tal caso, unicamente il bene giuridico patrimonio, per quanto di rilevanza pubblica.

Si impone, quindi, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della presente questione di legittimità costituzionale.



P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, comma 5, del codice penale nella parte in cui, in violazione dall'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento rispetto agli artt. 624-625 n. 7 del codice penale, non prevede la procedibilità a querela del reato di danneggiamento aggravato dall'essere il fatto commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede;

Rimette gli atti di causa alla Corte costituzionale affinché la stessa voglia esaminare la sopraindicata questione di legittimità costituzionale;

Sospende il presente processo, sospendendo, altresì i termini di prescrizione, sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina, a cura della cancelleria:

che gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

che, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri;

che l'ordinanza sia, altresì, comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

dà atto che la presente ordinanza è stata comunicata alle parti mediante lettura in udienza.

Modena, 7 marzo 2023

Il Giudice: CLÒ

23C00123

N. 91

Ordinanza del 6 aprile 2023 del Tribunale di Siracusa nel procedimento penale a carico di L. S.

Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Regime di procedibilità - Previsione della procedibilità d'ufficio anziché della procedibilità a querela della persona offesa.

- Codice penale, art. 635, secondo comma, numero 1), in relazione all'art. 625, primo comma, numero 7), del medesimo codice.

TRIBUNALE DI SIRACUSA

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

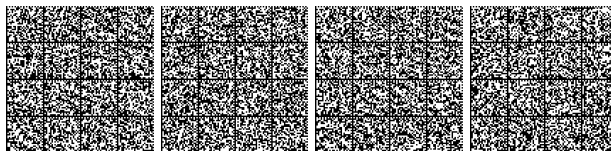
Il giudice, dott. Liborio Mazziotta, nel procedimento penale a carico di L. S., nato ..., il ... imputato «per il reato di cui all'art. 635, comma 2, n. 1 del codice penale in relazione all'art. 625, n. 7 del codice penale, per avere danneggiato, appiccandovi fuoco, il seggiolino e la fiancata della macchina agricola cingolata marca ..., serie ... targata ... di proprietà di A. M. cosa esposta per destinazione alla pubblica fede;

in ..., il ...

con l'aggravante della recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale di cui all'art. 9,9 comma 4, 2° ipotesi);

Ritenuto in fatto

Con decreto del 20 settembre 2021 il pubblico ministero citava a giudizio L. S. per rispondere del reato di danneggiamento di cui all'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7) del codice penale a lui ascrivito.



All'udienza del 23 marzo 2023, alla presenza dell'imputato, collegato mediante applicativo TEAMS, veniva acquisito verbale di denuncia orale sporta in data 10 marzo 2021 da A. M. nato ad ..., il ...

All'odierna udienza del 6 aprile 2023 il Tribunale, a seguito della novella legislativa di cui al decreto legislativo n. 150/2022 che ha modificato la procedibilità per una serie di reati (rendendoli non più procedibili d'ufficio, bensì a querela della persona offesa), ritiene che sussistano i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dell'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale, in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7) del codice penale nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio con riferimento a cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede in rapporto al reato di furto commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede di cui agli articoli 624 e 625, comma 1, n. 7) del codice penale, procedibile a querela della persona offesa a seguito della riforma di cui all'art. 2, comma 1, lettera i), decreto legislativo n. 150/2022, che ha modificato l'art. 624, comma 3 del codice penale.

Considerato in diritto

Rilevanza della questione.

La questione è rilevante nel caso di specie, in quanto:

il reato contestato per il quale si procede è quello di cui all'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7) del codice penale;

sussiste oggettivamente la circostanza contestata, trattandosi di veicolo parcheggiato sulla pubblica via, in armonia con quanto affermato dalla giurisprudenza, secondo cui «Sussiste l'aggravante del bene esposto per necessità o consuetudine alla pubblica fede nel caso di furto di autovettura parcheggiata sulla pubblica via o in luogo privato accessibile al pubblico, anche nell'ipotesi in cui la stessa non ha le portiere chiuse con le chiavi e quest'ultime sono inserite nel cruscotto del veicolo» (Cass. 22194/2016);

attualmente il reato risulta procedibile d'ufficio, ma, se la procedibilità fosse a querela della persona offesa, verrebbe emessa immediata declaratoria ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale perché l'azione penale non deve essere più proseguita, atteso che agli atti è presente una mera denuncia, priva di qualsivoglia volontà punitiva, espressa o implicita, e non, quindi, una querela;

il fatto è stato commesso in data ..., ma la disciplina modificativa della procedibilità, poiché favorevole all'imputato, è applicabile retroattivamente anche per i fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022, per come espressamente previsto dall'art. 85, decreto legislativo n. 150/2022;

alla data odierna del 6 aprile 2023 sono già ampiamente esauriti i termini perché la persona offesa, ai sensi del decreto legislativo n. 150/2022, possa sporgere rituale querela per le fattispecie che, grazie alla novella legislativa, hanno mutato la loro procedibilità e nessuna querela è stata sporta;

Ne consegue che qualora anche il danneggiamento su cose esposte a pubblica fede fosse procedibile a querela della persona offesa, allo stesso modo in cui lo è il furto di cose esposte a pubblica fede, l'imputato gioverebbe di una sentenza di improcedibilità del reato ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale.

Non manifesta infondatezza della questione.

È evidente che la procedibilità (d'ufficio) del delitto di danneggiamento su cose esposte a pubblica fede è significativamente irragionevole rispetto a quella (a querela della persona offesa) prevista per il più grave delitto di furto su cose esposte a pubblica fede e, per i profili di seguito descritti, è da ritenersi incostituzionale.

La questione si palesa non manifestamente infondata sotto un parametro costituzionale, cioè l'art. 3 della Costituzione, in termini di disparità di trattamento, ricollegabile ai principi di adeguatezza e proporzionalità.

Invero, si ravvisa il difetto di ragionevolezza della procedibilità d'ufficio prevista per il meno grave delitto di danneggiamento su cose esposte a pubblica fede, laddove lo si raffronti con la procedibilità a querela della persona offesa stabilita per il più grave delitto di furto su cose esposte a pubblica fede. Non è, infatti, giustificato che per un reato meno grave sia prevista la procedibilità d'ufficio a prescindere dalla volontà querelatoria della persona offesa, rispetto, invece, alla procedibilità per volontà esclusiva della persona offesa prevista per un reato oggettivamente più grave.

Del resto, a conferma di quanto si sostiene, prima della novella di cui all'art. 2, comma 1, lettera i), decreto legislativo n. 150/2022, tale disparità di procedibilità non sussisteva, in quanto entrambi i delitti erano procedibili d'ufficio. Diversamente, allo stato attuale, per i fatti commessi contro il medesimo bene giuridico, cioè il patrimonio, sussiste



un'evidente disparità di trattamento tra imputati a cui è contestato il più grave reato di furto su cose esposte a pubblica fede, per cui è prevista la sola procedibilità a querela, e imputati a cui è contestato il meno grave reato di danneggiamento su cose esposte a pubblica fede, per cui, invece, resta la procedibilità d'ufficio.

Si dubita che si sia trattato di una scelta legislativa di politica criminale, quanto piuttosto si ritiene che si sia trattato di un semplice difetto di coordinamento, in quanto risulta irragionevole affermare che il legislatore abbia voluto far dipendere dalla volontà della persona offesa la perseguibilità penale di chi rubi cose esposte a pubblica fede (si pensi ai privati mezzi di trasporto quali automobili, ciclomotori, motocicli, biciclette, ai beni presenti nei supermercati, o alle telecamere poste a tutela della proprietà privata ecc.) e allo stesso tempo abbia voluto perseguire penalmente, a prescindere da qualsivoglia condizione di procedibilità, chi si limiti a danneggiare le medesime cose esposte a pubblica fede.

L'irragionevole disparità di trattamento sta proprio in questo: consentire a chi ruba un veicolo parcheggiato sulla pubblica via di non subire alcun procedimento penale, in caso in cui non vi sia querela della persona offesa, o di vedersi proscioltto per mancanza di condizione di procedibilità o per remissione di querela, mentre — nel contempo — instaurare d'ufficio un procedimento penale nei confronti di chi si è semplicemente limitato a danneggiare un veicolo parcheggiato sulla pubblica via.

In altri termini, a una maggior intensità di aggressione al bene giuridico patrimonio tutelato — nel caso del furto — è ricollegata una condizione di procedibilità, mentre a una minore intensità di lesione del medesimo bene giuridico — nel caso del danneggiamento — non è ricollegata alcuna condizione di procedibilità.

Ancora più chiaramente, nel sistema attuale sussiste, quindi, una sorta di proporzionalità inversa, laddove maggiore è il danno cagionato, minore è la volontà punitiva dello Stato, poiché si fa dipendere l'azione penale dalla volontà della persona offesa, mentre in caso di minor danno cagionato, maggiore risulta la volontà punita dello Stato, poiché l'azione penale è esercitata priva di condizione alcuna.

Va rilevato che l'intervento che si richiede alla Corte costituzionale non è quello di sostituirsi alle scelte del legislatore in materia di procedibilità penale, bensì di emendare le scelte di quest'ultimo in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento. È noto che tale intervento è legittimato solo mediante l'indicazione di un *tertium comparationis*, da cui evincere la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della norma la cui costituzionalità è in discussione (Corte costituzionale n. 148/2016 e Corte costituzionale n. 22/2007).

Nel caso di specie il metro di paragone, da cui evincere l'arbitrarietà e l'irragionevolezza dell'attuale regime di procedibilità del danneggiamento su cose esposte a pubblica fede, è dato dall'art. 624, comma 3 del codice penale, che per il reato oggettivamente più grave di furto prevede, affinché si proceda penalmente, una condizione di procedibilità, cioè la querela della persona offesa.

Si ritiene, quindi, che la soluzione conforme ai parametri costituzionali sia quella di estendere il regime di procedibilità a querela della persona offesa anche al reato di danneggiamento su cose esposte a pubblica fede di cui all'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7) del codice penale, proprio come attualmente previsto dall'art. 624, comma 3 del codice penale (modificato dall'art. 2, comma 1, lettera i), decreto legislativo n. 150/2022) per il reato di furto su cose esposte a pubblica fede di cui agli articoli 624 e 625, comma 1, n. 7) del codice penale.

È necessaria, pertanto, la trasmissione della presente ordinanza, unitamente agli atti del fascicolo, alla Corte costituzionale, cui consegue la sospensione del procedimento.

P. Q. M.

Visti gli articoli 3, 27 e 137 della Costituzione, nonché l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale, in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7) del codice penale nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio con riferimento a cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede in rapporto al reato di furto commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede di cui agli articoli 624 e 625, comma 1, n. 7) del codice penale, procedibile a querela della persona offesa a seguito della riforma di cui all'art. 2, comma 1, lettera i), decreto legislativo n. 150/2022, che ha modificato l'art. 624, comma 3 del codice penale, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione;

Sospende il presente procedimento a carico di L. S., nato ad ..., il ... e



Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 635, comma 2, n. 1) del codice penale, nella parte indicata.

La presente ordinanza viene pubblicata mediante lettura in udienza.

Manda alla cancelleria perché la medesima sia inviata alla Corte costituzionale, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti di Camera e Senato.

Siracusa, 6 aprile 2023

Il giudice: MAZZIOTTA

23C00124

N. 92

*Ordinanza del 15 maggio 2023 del Giudice di pace di Forlì nel procedimento civile
promosso da S. E. contro la Prefettura di Forlì - Cesena*

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative - Fermo amministrativo del veicolo - Previsione in base alla quale si applica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente nei confronti del custode del mezzo che circoli abusivamente con il medesimo o comunque consenta che altri vi circolino abusivamente.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 214, comma 8.

IL GIUDICE DI PACE DI FORLÌ

Il giudice di pace, nella persona dell'avv. Guglielmo Giuliano, a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 28 aprile 2023; nel ricorso avverso l'ordinanza di revoca della patente di guida promosso da S. E. contro Prefettura di Forlì-Cesena, ha pronunciato la seguente Ordinanza.

Il ricorrente ha proposto opposizione avverso l'ordinanza di revoca della patente di guida fasc. ... Area ... prot. n. ... del ..., emessa dal Prefetto di Forlì-Cesena in data in forza del verbale n. ... del ... con il quale la Polizia stradale di ... aveva accertato e contestato al ricorrente la violazione dell'art. 214, comma 8, c.d.s. dal momento che il ricorrente medesimo aveva consentito la circolazione del veicolo tg. ..., di proprietà del sig. A. A., nonostante detto veicolo, affidato in custodia al ricorrente, fosse stato sottoposto a fermo amministrativo con verbale n. ... del ... della Questura di ...

Il ricorrente, impugnando l'ordinanza ingiunzione del Prefetto, sopra richiamata, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 214, comma 8, decreto legislativo n. 285/1992 e successive modificazioni per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

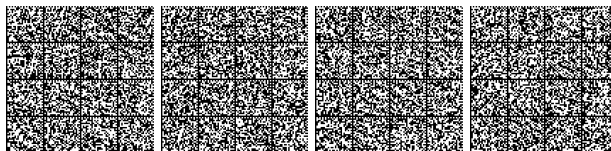
Si osserva che effettivamente l'art. 214, comma 8, citato prevede:

«Il soggetto che ha assunto la custodia il quale, durante il periodo in cui il veicolo è sottoposto al fermo, circola abusivamente con il veicolo stesso o consente che altri vi circolino abusivamente è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.984 ad euro 7.937. Si applicano le sanzioni amministrative accessorie della revoca della patente e della confisca del veicolo. L'organo di polizia dispone l'immediata rimozione del veicolo e il suo trasporto presso uno dei soggetti di cui all'art. 214-bis. Il veicolo è trasferito in proprietà al soggetto a cui è consegnato, senza oneri per l'erario».

Pertanto, l'autore della condotta descritta dalla norma è soggetto alla sanzione pecuniaria, alla sanzione accessoria della revoca della patente di guida e, inoltre, il veicolo di cui ha la custodia viene trasferito in proprietà ad uno dei soggetti individuati dall'art. 214-bis c.d.s. Queste ultime conseguenze della violazione sono previste in via automatica.

Ciò premesso si dubita della costituzionalità della norma per il contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Infatti, se è vero che la sanzione accessoria della revoca della patente è prevista con finalità preventiva e di deterrenza allo scopo di scongiurare il rischio della circolazione abusiva di un veicolo posto in fermo amministrativo, si ritiene tale sanzione eccessivamente afflittiva e sproporzionata rispetto all'effettiva offensività della fattispecie san-



zionata e con riferimento alle condotte - per le quali è prevista la sanzione accessoria della revoca della patente - che si presentano, almeno in astratto, molto più gravi per il pericolo che ne deriva alla sicurezza della circolazione e all'incolumità dell'individuo.

Va infatti tenuto presente che la *ratio* della norma di cui si chiede il sindacato di costituzionalità risiede nella tutela dell'osservanza degli obblighi del custode a cui è affidato il veicolo posto sotto sequestro.

Quale *tertium comparationis*, valga il richiamo all'art. 186, comma 2, del codice della strada che nelle tre fattispecie ivi sanzionate a diverso livello (tutte da ritenersi più gravi di quella oggetto della presente controversia e, peraltro, le ipotesi di cui alla lettera *b*) ed alla lettera *c*) costituiscono fattispecie di reato), pur rappresentando degli obiettivi pregiudizi alla sicurezza della circolazione di gravità crescente, sono punite con la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida. Solo l'ipotesi più grave di cui alla lettera *c*), unitamente all'aggravante dell'aver provocato un incidente stradale di cui al comma 2-*bis* o in caso di recidiva o per le qualità soggettive del trasgressore (art. 186-*bis*), comporta la revoca della patente di guida.

Pertanto, si può agevolmente concludere che, a fronte di fattispecie obiettivamente molto più gravi di quella oggetto di esame, cioè aver contravvenuto all'obbligo di custodia mediante la messa in circolazione del veicolo sequestrato, ipotesi di ben più lieve gravità, è prevista la più severa delle sanzioni accessorie quale è la revoca della patente di guida, con la possibilità di conseguirla una nuova solo dopo due anni.

La sanzione della revoca deve ritenersi, inoltre, ancora più afflittiva laddove prevede un'applicazione assolutamente automatica, senza che il giudice possa valutare in concreto la condotta del trasgressore, consentendogli una graduazione della sanzione da applicare (sotto questo profilo, la sanzione della sospensione della patente di guida da un periodo minimo ad uno massimo risulterebbe idonea ad adeguare la fattispecie astratta al caso concreto da parte di chi ne deve curare l'applicazione).

Del resto, nella fattispecie del rifiuto di assumere la custodia di cui allo stesso art. 214 c.d.s., al comma 1, è prevista la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida da 1 a 3 mesi.

Vi è, quindi, il dubbio che vi sia contrasto della norma di legge sottoposta al sindacato di legittimità costituzionale con l'art. 3 della Costituzione.

Come detto, la previsione dell'art. 214, comma 8, stabilisce l'applicazione automatica di una sanzione accessoria prevista per condotte affatto eterogenee e connotate da un maggiore disvalore.

Ciò contrasta con il principio di uguaglianza che impone di trattare in modo diverso condotte o situazioni differenti, come innumerevoli pronunce della Corte costituzionale hanno stabilito. Ne deriva che la disposizione censurata (art. 214, comma 8, secondo periodo, «Si applicano le sanzioni amministrative accessorie della revoca della patente [...]») si presenta come irragionevole e sproporzionata nella parte in cui prevede la sanzione accessoria della revoca della patente di guida in luogo della sospensione della patente di guida, o, in alternativa, ove la stessa non prevede il potere di graduare la sanzione applicando, in ragione della gravità del caso concreto, quella della sospensione della patente di guida.

Un simile ragionamento è stato effettuato dalla Corte costituzionale già con riferimento all'art. 222, comma 2, c.d.s. con la nota sentenza n. 88/2019, la quale, pur esprimendosi in materia di sanzione amministrativa della revoca della patente di guida conseguente a reati, ha ritenuto: «[...] Invece, per la sanzione amministrativa della revoca della patente di guida vi è un indifferenziato automatismo sanzionatorio, che costituisce possibile indice di disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca.

In generale, questa Corte (sentenza n. 50 del 1980) ha affermato che «in linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono ... in armonia con il "volto costituzionale" del sistema penale; ed il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato».

Più recentemente, tali principi sono stati ribaditi da questa Corte (sentenza n. 222 del 2018) che, con riferimento ai reati fallimentari, ha evidenziato che la gravità dei fatti concreti, riconducibili alle fattispecie penali, può essere marcatamente differente, censurando proprio la «rigidità applicativa» di una sanzione accessoria fissa.

In particolare, un profilo di irragionevolezza è già stato rilevato da questa Corte in un'ipotesi di automatismo della «revoca» amministrativa della patente di guida, prevista dall'art. 120, comma 2, codice della strada (sentenza n. 22 del 2018).

Orbene, nell'art. 222 codice della strada l'automatismo della risposta sanzionatoria, non graduabile in ragione delle peculiarità del caso, può giustificarsi solo per le più gravi violazioni contemplate dalle due citate disposizioni, quali previste, come ipotesi aggravate, sanzionate con le pene rispettivamente più gravi, dal secondo e dal terzo comma sia dell'art. 589-*bis*, sia dell'art. 590-*bis* del codice penale. Porsi alla guida in stato di ebbrezza alcolica (oltre la soglia



di tasso alcolemico prevista dal secondo e dal terzo comma sia dell'art. 589-*bis*, sia dell'art. 590-*bis* del codice penale) o sotto l'effetto di stupefacenti costituisce un comportamento altamente pericoloso per la vita e l'incolumità delle persone, posto in essere in spregio del dovuto rispetto di tali beni fondamentali; e, pertanto, si giustifica una radicale misura preventiva per la sicurezza stradale consistente nella sanzione amministrativa della revoca della patente nell'ipotesi sia di omicidio stradale, sia di lesioni personali gravi o gravissime.

Al di sotto di questo livello vi sono comportamenti pur gravemente colpevoli, ma in misura inferiore sicché non è compatibile con i principi di eguaglianza e proporzionalità la previsione della medesima sanzione amministrativa. In tal caso, l'automatismo della sanzione amministrativa più non si giustifica e deve cedere alla valutazione individualizzante del giudice. [...]».

Il caso affrontato in detta sentenza può essere assimilato a quello di specie in relazione alle considerazioni in tema di automatismo della applicazione della sanzione della revoca della patente e di soluzione adottata dalla stessa Corte costituzionale (sentenza cd. «manipolativa» additiva).

La Corte costituzionale, del resto, di recente, con la pronuncia n. 246/2022, sulla base dei principi sopra esposti, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 213, comma 8, c.d.s., nella parte in cui questo dispone «si applica» la revoca della patente, anziché «può essere applicata».

Nella sentenza, in particolare, si rilevava che «Si ha quindi che, sul presupposto di una indifferenziata valutazione della condotta di circolazione abusiva del veicolo sottoposto a sequestro, la norma censurata vi ricollega, in modo uniforme e automatico, non graduabile secondo la gravità del fatto, il medesimo effetto, ossia la sanzione accessoria della revoca del titolo di guida, pur in presenza di una possibile eterogeneità di ragioni, sottese alla condotta integrante l'illecito amministrativo, senza che ciò possa essere valutato dall'organo preposto alla applicazione della sanzione accessoria medesima.

Il denunciato automatismo preclude al prefetto, e al giudice in sede di impugnazione, di valutare la necessità della revoca della patente, sia in riferimento alle circostanze del caso concreto, impedendo di considerare la gravità della violazione dei doveri di custodia nel caso specifico, sia con riguardo alle ripercussioni che la revoca della patente ha su aspetti essenziali della vita, nella sua quotidianità, e del lavoro.

Ciò costituisce violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo del difetto di necessaria proporzionalità della sanzione amministrativa.

La *reductio ad legitimitatem*, come soluzione costituzionalmente adeguata, non può che essere individuata - come nei precedenti citati (sentenze n. 22 del 2018, n. 24 e n. 99 del 2020) - nell'eliminazione dell'automatismo, sì che la revoca della patente «può», e non già necessariamente «deve», essere applicata come sanzione accessoria in aggiunta a quella principale.

È rimesso alla discrezionalità del legislatore affinare la flessibilità di questa sanzione accessoria, in ipotesi anche modulando maggiormente la durata nel tempo dell'inabilità alla guida secondo la gravità del fatto; durata che attualmente ha una modulazione temporale assai limitata (due e tre anni nelle ipotesi rispettivamente previste dai commi 3-*bis* e 3-*ter* dell'art. 219 del codice della strada).

12.- In conclusione, la sanzione accessoria della revoca della patente del custode che abbia posto in circolazione il veicolo sequestrato, a lui affidato, non può essere automatica conseguenza accessoria della sanzione principale, dovendo consentirsi all'autorità amministrativa preposta di valutare le complessive circostanze del caso concreto, affinché tale sanzione non risulti essere sproporzionata rispetto al fatto di cui all'art. 213, comma 8, del codice della strada.

La norma di cui si solleva la questione di costituzionalità è sovrapponibile alla previsione di cui all'art. 213, comma 8, decreto legislativo n. 285/1992, riguardando entrambe le fattispecie previste dagli articoli 213 e 214 c.d.s. le sanzioni conseguenti alla violazione dei doveri di custodia del veicolo sottoposto rispettivamente a sequestro o a fermo amministrativo.

La questione è rilevante, giacché dalla sua soluzione dipende evidentemente la decisione della controversia, non essendovi altre possibili soluzioni giuridiche adottabili neppure in via interpretativa.

Invero, ritiene questo giudice che il ricorrente possa beneficiare di un trattamento sanzionatorio più favorevole con l'applicazione della sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida, atteso che egli non aveva direttamente posto in circolazione il veicolo ponendosi alla guida di esso e che occorre indagare, eventualmente, in merito al grado della colpa nel non aver adottato accorgimenti idonei ad evitare che il veicolo fosse messo in circolazione per mezzo di altri soggetti.

Tali accertamenti in ordine alla rilevanza della condotta del ricorrente ed alla sua diligenza nell'adempimento dei suoi doveri di custodia è impedito dalla norma che impone l'applicazione della revoca della patente di guida in via automatica e a prescindere dal concreto esprimersi della condotta dell'agente.

La questione, inoltre, non è manifestamente infondata per le ragioni sopra esposte.



P. Q. M.

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

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 214, comma 8, del decreto legislativo n. 285/1992, come modificato dall'art. 23-bis, comma 1, lettera b), decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, art. 23-bis - Modifiche al codice della strada, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui prevede «Si applicano le sanzioni amministrative accessorie della revoca della patente [...]», per la violazione dell'art. 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Forlì in data 12 maggio 2023.

Il Giudice di pace: GIULIANO

23C00125

N. 93

Ordinanza del 10 marzo 2023 della Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile promosso da J.M. contro Regione Toscana e Comune di Arezzo

Assistenza e solidarietà sociale - Disabilità - Norme della Regione Toscana - Contributo a favore delle famiglie con figli minori disabili - Requisiti per la concessione del contributo - Residenza del genitore e del figlio minore disabile in Toscana, in modo continuativo, in strutture non occupate abusivamente, da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del primo gennaio dell'anno di riferimento del contributo.

- Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019), art. 5, comma 4, lettera b).

LA CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

SEZIONE LAVORO

composta dai magistrati:

dott. Flavio Baraschi, Presidente;

dott.ssa Elisabetta Tarquini, consigliera;

dott.ssa Paola Mazzeo, consigliera relatrice;

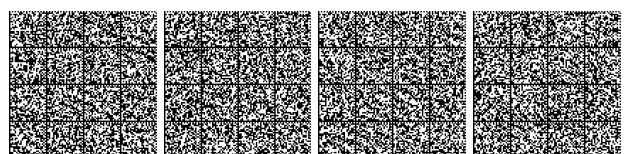
ha emesso la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 434/2021 del ruolo generale, promossa da J. M., rappresentata e difesa dagli avv.ti Roberta Randellini e Alberto Guariso, appellante;

nei confronti di:

Regione Toscana, rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Gentini, appellata;

Comune di Arezzo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Lucia Rulli e Stefano Pasquini, appellato.

Letti gli atti ed i documenti di causa, osserva quanto segue.



La sig. J. M., cittadina albanese, ha proposto azione civile contro la discriminazione dei disabili *ex art. 3 legge n. 67/2006* dinanzi al Tribunale di Arezzo in funzione di giudice del lavoro, convenendo la Regione Toscana ed il Comune di Arezzo.

Ha esposto di aver richiesto al suddetto comune il contributo economico previsto dall'art. 5 della legge regionale della Toscana n. 73/2018 in favore delle famiglie con figli minori disabili, dell'importo di euro 700 all'anno; contributo che è a carico della regione, ma viene assegnato dal comune di residenza. Ha lamentato che, nonostante suo figlio minore sia gravemente disabile perché affetto da ..., e nonostante che il nucleo familiare abbia un reddito Isee inferiore a 30.000 euro all'anno (come richiesto dal suddetto art. 5, al comma 4, lettera *c*), essa si è vista rigettare la domanda di contributo per l'anno ..., presentata il ..., perché mancante dell'ulteriore requisito previsto dall'art. 5, comma 4, lettera *b*): sia il genitore richiedente, sia il figlio, devono avere la residenza anagrafica in Toscana da almeno ventiquattro mesi continuativi antecedenti al 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la domanda. La ricorrente, invero, è divenuta residente nel Comune di Arezzo solo il ..., quindi da meno di ventiquattro mesi.

M. ha dedotto il carattere discriminatorio di tale requisito, in ragione della disabilità ed in ragione della nazionalità. Ha dedotto, inoltre l'incostituzionalità del suddetto comma 4, lettera *b*) per contrasto con gli articoli 3 e 120 della Costituzione.

Ha concluso chiedendo accertarsi il carattere discriminatorio della condotta della Regione Toscana e del Comune di Arezzo, consistente, per la prima, nel pretendere da M. il requisito della residenza in Toscana fin dal 1° gennaio 2018, e per il secondo nel negarle la prestazione richiesta; condannarsi entrambi gli enti a pagarle il contributo richiesto, o in subordine di risarcimento del danno, sempre dell'importo di euro 700; adottare un piano di rimozione volto ad evitare il ripetersi della discriminazione; ordinarsi la pubblicazione della decisione sui siti istituzionale della regione e del comune.

Gli enti convenuti si sono costituiti chiedendo il rigetto del ricorso. Hanno argomentato variamente che il requisito *de quo* per la concessione del contributo non ha carattere discriminatorio, ma serve a selezionare i richiedenti per assicurare ai destinatari un importo di una qualche consistenza economica, tenuto conto della limitatezza delle risorse disponibili. Il comune ha anche eccepito, comunque, che M. non ha presentato una vera domanda di contributo, in sede amministrativa, ma si è limitata a rivolgere una richiesta di informazioni, senza compilare ed inviare l'apposito modulo pubblicato sul sito web del Comune; e che M., in ogni caso, non poteva presentare tale domanda perché dall'iscrizione all'anagrafe non risulta essere madre del minore A., ma semplicemente convivente con lo stesso.

Con ordinanza del 21 aprile 2021 n. 965 resa *ex art. 702-bis c.p.c.*, il Tribunale ha respinto le domande di M. Il giudice, accogliendo le difese degli enti, ha ritenuto che, da un lato, il requisito della residenza anagrafica in Toscana da almeno due anni non contrasti con il principio di uguaglianza e non sia irragionevole; dall'altro lato, che il comma 4, lettera *b*) dell'art. 5 legge regionale n. 73/2018 non può essere disapplicato per incompatibilità con le norme sovranazionali segnalate dalla ricorrente, cioè l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, trattandosi di disposizioni non sufficientemente precise e dettagliate.

La ricorrente ha impugnato tale ordinanza dinanzi a questa Corte d'appello. Ha criticato in primo luogo la declaratoria di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera *b*), in quanto, anche in base alla consolidata giurisprudenza costituzionale, la limitazione dell'accesso al contributo non può ritenersi ragionevole, avulsa com'è dal bisogno specifico che la norma intende tutelare. In secondo luogo ha lamentato che il Tribunale abbia considerato prive di efficacia diretta le fonti sovranazionali sopra indicate, che in realtà, in quanto vietano le discriminazioni in danno dei disabili, devono ritenersi di per sé precise ed incondizionate. Gli enti convenuti si sono costituiti, ribadendo le difese già esposte in primo grado.

All'udienza del 17 novembre 2022 questa Corte ha disposto lo scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica ai sensi dell'art. 352 codice di procedura civile. Le parti hanno depositato i rispettivi atti.

Recita l'art. 5 legge regionale Toscana n. 73/2018, per quanto interessa in questa sede:

«1. La Regione, al fine di sostenere le famiglie con figli disabili minori di diciotto anni, istituisce un contributo annuale per il triennio 2019-2021 pari a euro 700,00 a favore delle famiglie in possesso dei requisiti di cui al comma 4, per ogni minore disabile ed in presenza di un'accertata sussistenza nel disabile della condizione di handicap grave di cui all'art. 3 comma 3, della legge 5 febbraio 1992 n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

2. (...)



3. I contributi di cui al comma 1 sono concessi dal comune di residenza del richiedente a seguito di istanza presentata entro il 30 giugno di ciascun anno di riferimento del contributo. L'istanza di concessione del contributo è presentata dalla madre o dal padre del minore disabile, o da chi esercita la responsabilità genitoriale. I contributi concessi sono comunicati alla regione, che provvede ai relativi pagamenti.

3-bis. (...)

4. I requisiti per la concessione del contributo sono i seguenti:

a) il genitore che presenta domanda deve far parte del medesimo nucleo familiare del figlio minore disabile per il quale è richiesto il contributo;

b) sia il genitore sia il figlio minore disabile devono essere residenti in Toscana, in modo continuativo, in strutture non occupate abusivamente, da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del 1° gennaio dell'anno di riferimento del contributo;

c) il genitore che presenta domanda e il figlio minore disabile devono far parte di un nucleo familiare convivente con un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore ad euro 29.999,00;

d) (abrogato).

5. Le istanze di concessione dei benefici sono redatte secondo uno schema-tipo approvato con decreto del responsabile della competente struttura regionale, e sono corredate da certificato comprovante l'handicap grave di cui all'art. 3, comma 3 della legge n. 104/1992 e dall'attestazione Isee aggiornata in corso di validità. La modulistica è pubblicata sul sito istituzionale della regione.

6. (...)

6-bis. (...).

Ad avviso di questa Corte, la questione di costituzionalità di tale norma, precisamente della lettera b) del comma 4, è rilevante e non manifestamente infondata, con riguardo all'art. 3 Cost.

Di seguito vengono espone le ragioni della rilevanza della questione nel presente giudizio.

1. J. M. ha regolarmente presentato la domanda amministrativa di contributo, condizione per il riconoscimento del diritto. Risulta infatti dai documenti di causa che essa, dopo aver effettivamente richiesto tramite mail il mere informazioni al Comune di Arezzo circa la possibilità di ottenere il beneficio, in data ... ha inviato una nuova mail che conteneva, in allegato, il modulo predisposto dal comune da lei compilato, oltre alla documentazione necessaria (Isee, codice fiscale del minore, verbale di accertamento della sua condizione di persona handicappata in situazione di gravità). Non rileva il fatto che la mail sia stata inviata all'indirizzo di posta elettronica della funzionaria del servizio sociale dott.ssa ..., anziché al diverso indirizzo indicato dal comune nel proprio sito istituzionale: la legge non prevede modalità vincolanti per inoltro dell'istanza, che comunque ha avuto luogo.

2. Deve ritenersi provato che la ricorrente sia madre del minore A. M., risultando tale qualità dal decreto del Tribunale di minori di Firenze n. ..., in atti, con cui è stata autorizzata la permanenza in Italia per tre anni ai sensi dell'art. 31, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 (ossia per «gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore ...»). Il rapporto di mera convivenza di cui riferisce il Comune di Arezzo è, in realtà, di convivenza con l'intestatario della scheda anagrafica, diverso da J. M.

Superate tali due eccezioni logicamente pregiudiziali, e nella pacifica ricorrenza degli altri requisiti previsti dall'art. 5, comma 4, deve poi darsi atto che non è possibile la disapplicazione della lettera b) di tale comma per contrasto con fonti sovranazionali, quali l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea o l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; disapplicazione che, eliminando il requisito della residenza almeno biennale nel territorio regionale, condurrebbe di per sé alla decisione del giudizio con l'accoglimento della domanda di M., il cui *petitum* principale, come si è detto, è la condanna dei convenuti al pagamento del contributo. Tali norme sanciscono il divieto di discriminazione fondata, tra l'altro, sull'handicap o comunque su qualsiasi condizione personale. Ma M. non è discriminata in quanto disabile o in quanto madre di un disabile. La sua esclusione dal contributo dipende invece, dal fatto che ha la residenza anagrafica in Toscana da meno di due anni prima della presentazione della domanda.

Per questo motivo, la disapplicazione non è possibile neppure per contrasto con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge n. 18/2009, trattato che impegna gli Stati contraenti a tutelare in vario modo le persone disabili dalle discriminazioni di cui possono essere vittime in ragione, appunto, della loro disabilità. La ricorrente sostiene che, comunque, la sua esclusione dal contributo integra una discriminazione ai sensi dell'art. 2 della suddetta Convenzione ONU, perché costituisce rifiuto di un «accomodamento ragionevole». Nella sua prospettazione, la stessa previsione legislativa di un contributo economico in favore delle famiglie con minori disabili costituirebbe un «accomodamento ragionevole», quindi l'ente pubblico non potrebbe negarlo sulla base di criteri che nulla hanno a che vedere con la disabilità, perché ciò violerebbe l'art. 5 comma III della Convenzione



(«Al fine di promuovere l'uguaglianza ed eliminare la discriminazione, gli Stati Parti adottano tutti i provvedimenti appropriati, per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli»). Senonchè, ad avviso di questa Corte una misura legislativa di carattere generale come quella prevista dall'art. 5, legge regionale n. 73/2018 non rientra nella nozione di «accomodamento ragionevole», fornita dallo stesso art. 2 della Convenzione («per accomodamento ragionevole si intendono le misure e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali») e confermata dall'art. 23 della stessa, in materia di diritto dei disabili all'istruzione («Nell'attuazione di tale diritto, gli Stati Parti devono assicurare che: ... c) venga fornito un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno»). La disposizione in esame, finalizzata a sostenere il reddito delle famiglie con minori disabili in ragione delle maggiori spese di cura e di assistenza che devono sostenere, pare piuttosto rientrare nell'art. 4 della Convenzione, in base al quale «Con riferimento ai diritti economici, sociali e culturali, ogni Stato Parte si impegna a prendere misure, fino al massimo delle risorse di cui dispone e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale, al fine di conseguire progressivamente la piena realizzazione di tali diritti, senza pregiudizio per gli obblighi contenuti nella presente Convenzione che siano immediatamente applicabili in conformità al diritto internazionale.». Tale disposto, tuttavia, nel prevedere l'obbligo degli Stati membri di adottare azioni positive in favore dei disabili, non ha effetto diretto nel diritto interno. Certamente la Convenzione fa parte del diritto dell'Unione europea, che vi ha aderito con la decisione del Consiglio del 26 novembre 2009 n. 2010/48/CE, come sottolinea la difesa appellante, ma il contenuto del citato art. 4 non è sufficientemente preciso, e non è incondizionato, perché presuppone necessariamente una normativa di attuazione.

La norma in questione non può essere neppure ritenuta discriminatoria per motivi di nazionalità, e quindi disapplicabile per questa via. Se è vero che, secondo i dati statistici forniti dalla difesa appellante, è più difficile per gli stranieri maturare un requisito di «lungoresidenza» avendo un tasso di mobilità sul territorio nazionale più elevato di quello dei cittadini italiani, tale maggior difficoltà non sembra rilevare quando la durata della residenza richiesta è di due anni, ma piuttosto quando – come nei casi richiamati dalla stessa difesa – la si esige per periodi più lunghi, tali da interferire effettivamente con le necessità di spostamento sul territorio nazionale per motivi legati al lavoro.

Pertanto, alla luce di tali considerazioni, e tenuto conto delle conclusioni della ricorrente, risulta ineludibile ai fini della decisione l'applicazione dell'art. 5, legge regionale n. 73/2018, ed in particolare del suo comma 4, lettera b). Si sottolinea che tale norma introduce un requisito dirimente, per l'ottenimento della prestazione, e non un semplice criterio preferenziale. In mancanza del requisito della residenza anagrafica almeno biennale la ricorrente non può ottenere il contributo, indipendentemente dal fatto che suo figlio minore sia stato dichiarato handicappato in situazione di gravità dalla competente commissione dell'Azienda sanitaria pubblica, e indipendentemente dal fatto che l'ISEE del nucleo familiare sia inferiore a 30.000 euro.

Non è possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata di tale disposizione, anzi non è possibile alcuna interpretazione che sia diversa da quella fatta palese dal significato proprio delle sue parole, semplici ed inequivocabili («I requisiti per la concessione sono i seguenti: ...»; «b) sia il genitore sia il figlio minore disabile devono essere residenti in Toscana, in modo continuativo ... da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del 1° gennaio dell'anno di riferimento del contributo»).

Quanto alla non manifesta infondatezza, si osserva quanto segue. Alla luce del principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 della Costituzione, l'esclusione della ricorrente dal contributo appare un trattamento ingiustificatamente peggiore, rispetto a quello delle altre famiglie con minori disabili che risiedono in Toscana da almeno due anni prima del 1° gennaio dell'anno in cui chiedono il contributo. La mancanza di giustificazione si vede in due aspetti. Il primo è che la residenza almeno biennale in Toscana non ha a che vedere con la condizione di svantaggio che la legge regionale vuole alleviare, cioè quella della disabilità unita ad un reddito medio-basso, sicché non si vede perché, in relazione a tale condizione, dovrebbero essere preferite le famiglie residenti da almeno due anni nella Regione a quelle che invece, per vicende casuali di vita, di lavoro etc., non hanno ancora maturato questa stanzialità. Il secondo aspetto è che le famiglie residenti da almeno due anni – che costituiscono appunto il *tertium comparationis* – potrebbero avere al loro interno minori con un grado di disabilità meno grave di quello di A. M., oppure potrebbero possedere un reddito più elevato – sia pur entro la soglia di 30.000 euro – e nonostante ciò fruirebbero del contributo.

Non è qui in discussione il potere discrezionale dell'ente di limitare l'erogazione del contributo economico, tenuto conto evidentemente delle risorse finanziarie disponibili. Ma il criterio di limitazione deve essere pur sempre ragionevole, e quindi correlato alla disabilità, eventualmente associata al bisogno economico. Sicché, come osserva la difesa della ricorrente, sarebbe ragionevole riservare il contributo alle famiglie con minori che presentano una disabilità particolarmente accentuata, o che presentano determinati bisogni di inserimento, oppure alle famiglie che versano in stato di bisogno economico più stringente, ma non limitarlo in base al criterio della residenza almeno biennale. Né può



ritenersi che il requisito della residenza almeno biennale serva a negare legittimamente il contributo a chi scelga di abitare in Toscana solo per approfittare di tale prestazione economica; è improbabile, infatti, che una famiglia sposti la sua abitazione da una regione ad un'altra, con tutto ciò che comporta un trasferimento — soprattutto avendo al proprio interno un minore disabile — solo per fruire di un assegno di 700 euro all'anno.

La giurisprudenza costituzionale si è già pronunciata più volte sulla compatibilità con l'art. 3 Cost. del requisito della residenza più o meno prolungata sul territorio di una regione, per l'accesso a prestazioni sociali. Ed ha ritenuto tale compatibilità soltanto alla condizione che, appunto, sussista un ragionevole collegamento tra detto requisito e la funzione del servizio offerto, dichiarando invece illegittime le norme di legge — quasi sempre regionale — che lo prevedono senza alcuna coerenza con l'obiettivo dell'intervento sociale. Così le sentenze n. 7/2021, n. 44/2020, n. 281/2020, n. 107/2018; nonché la sentenza n. 222/2013, in cui, come nel caso in esame, la durata della residenza «legittimante» era di due anni. Si legge in particolare, in tale sentenza: «Questa Corte, relativamente alla analoga violazione del canone di ragionevolezza determinata dalla esclusione da un beneficio per tutti coloro (italiani e stranieri) che non siano residenti da un periodo protratto e continuativo nel territorio regionale, ha osservato che la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irragionevole o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* (sentenza n. 172/2013). Bisogna ora aggiungere che, diversamente che nell'ipotesi di discriminazione introdotte tra cittadino e straniero, un elemento che qui caratterizza il giudizio di ragionevolezza è costituito dalla rilevanza che assume la dimensione regionale nella concessione o nel diniego di una prestazione sociale. La regione, in quanto ente esponente della comunità operante sul territorio, ben può infatti favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandosi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità... È perciò manifestamente irragionevole, ed incongruo, negare l'erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella regione, posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano insediato nel territorio regionale e la protrazione nel tempo di tale insediamento».

Per quanto detto, va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera b) nella parte in cui subordina la concessione del contributo di cui al comma 1 alla residenza nella Regione Toscana da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del 1° gennaio dell'anno di riferimento del contributo, con riferimento al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

P.Q.M.

visti gli articoli 137 Cost. e 23 legge n. 87/1953;

dichiara non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera b) legge regionale della Toscana n. 73 del 27 dicembre 2018 nella parte in cui subordina la concessione del contributo di cui al primo comma dello stesso articolo alla residenza continuativa nel territorio regionale per almeno ventiquattro mesi antecedenti alla data del 1° gennaio dell'anno di riferimento del contributo;

sospende il presente giudizio;

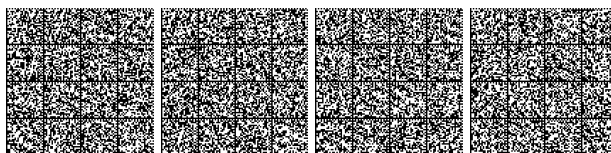
manda la cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

manda la cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti, al presidente della giunta regionale e al presidente del Consiglio regionale della Toscana.

Firenze, 10 marzo 2023

Il Presidente: BARASCHI

L'estensore: MAZZEO



N. 94

Ordinanza del 21 marzo 2023 del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di C. M.

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, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del 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).

TRIBUNALE DI LECCE

II SEZIONE PENALE

Il Tribunale in composizione monocratica;

Decidendo sulla richiesta avanzata dalla difesa dell'imputato all'udienza del 14 febbraio 2023 ed avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635 ult. comma c.p.;

Visti gli atti del procedimento;

OSSERVA

1. Svolgimento del processo.

Con decreto di citazione a giudizio emesso in data 22 settembre 2021 C. M. veniva tratto innanzi al Tribunale di Lecce in composizione monocratica per rispondere del «reato di cui all'art. 635 cpv. n. 1 ult. parte richiamante l'art. 625 n. 7 del codice penale perché, in tempi diversi e con una pluralità di azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, danneggiava, rigandola con strumenti appuntiti, l'autovettura... tg... in sosta su pubblica via... in... dal... al... ».

A seguito di un rinvio dell'udienza del 28 giugno 2022 disposto per adesione del difensore all'astensione dall'attività d'udienza proclamata dalle Unioni Nazionali delle Camere Penali, alla successiva udienza del 14 febbraio 2023 il difensore dell'imputato produceva remissione di querela con contestuale accettazione effettuate dalla denunciante C. M. e dall'imputato C. M. in data... presso la Stazione dei Carabinieri di.... Contestualmente le parti prestavano il consenso all'acquisizione di tutti gli atti di indagine presenti nel fascicolo del p.m. con rinuncia all'esame dei testi di lista. A questo punto il difensore dell'imputato chiedeva al Tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 635 ult. comma del codice penale per le motivazioni indicate nella memoria versata agli atti, evidenziando il contrasto con l'art. 3 Cost.

2. La vicenda in esame.

Dalla lettura degli atti acquisiti sull'accordo delle parti emerge che in data... C. M. sporgeva denuncia per il danneggiamento del veicolo..., parchato sulla pubblica via, mediante graffi praticati su tutta la carrozzeria dell'autovettura tg.... La denunciante precisava che, a seguito dei primi atti vandalici, sul veicolo del marito era stata montata una telecamera a batteria puntata verso l'autovettura oggetto di danneggiamenti. Nelle date..., ..., del... e la predetta telecamera aveva immortalato l'autore dei graffi, che la denunciante individuava nella persona di C. M., a lei noto in quanto frequentatore della medesima palestra di...

In particolare la C. spiegava di essere stata più volte invitata dall'odierno imputato a bere un caffè al di fuori del contesto ginnico, inviti sempre dalla donna declinati. A seguito dello scambio di numeri telefonici il C. aveva poi iniziato a inviarle almeno tre volte al giorno immagini e gif animate con saluti vari. Poiché la C. non ricambiava tali attenzioni il C. aveva iniziato ad innervosirsi sino ad indurre la C. a chiedergli espressamente di interrompere il suo comportamento petulante. Dall'... la denunciante si era poi iscritta ad altra palestra, pur continuando a ricevere messaggi ad opera del C.. Nel medesimo periodo erano iniziati gli atti vandalici ai danni della sua autovettura.

A seguito di approfondimenti investigativi la polizia giudiziaria accertava che C. M. era intestatario di veicolo Modello... tg. ... compatibile con l'auto immortalata dalle immagini riprese in data... mediante la telecamera montata sulla vettura del coniuge della denunciante. La medesima telecamera aveva altresì ripreso l'autore dei danneggiamenti operati nelle date del..., ..., e che, nonostante le immagini non particolarmente nitide, veniva dalla C. riconosciuto con certezza nella persona dell'odierno imputato.



Si acquisivano le stampe delle immagini estrapolate dal sistema di videoregistrazione nonché copia degli *screen-shot* della messagistica inviata dal C. alla C..

In sede di interrogatorio espletato in data... dinanzi ai Carabinieri della Stazione di... C. M., alla presenza del difensore e dopo gli avvertimenti di legge, si avvaleva della facoltà di non rispondere.

Infine, come già rilevato, in data 10 febbraio 2023 presso la Stazione dei Carabinieri di... C. M. dichiarava di rimettere la querela sporta nei confronti di C. M., che contestualmente accettava la remissione.

Detta circostanza, tuttavia, allo stato non consente di addivenire ad alcuna pronuncia di improcedibilità in ordine al reato di danneggiamento di cosa esposta alle fede pubblica oggetto di contestazione in quanto la predetta fattispecie, nell'attuale assetto normativo, risulta procedibile d'ufficio.

3. La riforma Cartabia ed il nuovo regime di procedibilità.

È noto che con il decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, intitolato: «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» è stato previsto agli articoli 2 e 3 un ampliamento del novero dei reati procedibili a querela, così radicalmente mutando il regime di procedibilità di otto delitti (quelli previsti dagli articoli 582, 590-*bis*, 605, 610, 614, 624, 634 e 635, comma 1 c.p.) e due contravvenzioni (quelle previste dagli articoli 659 e 660 c.p.). Il citato decreto legislativo è stato emanato in attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 237 del 4 ottobre 2021 e 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».

Particolare rilievo, nell'ambito del presente procedimento, assume la lettera n) dell'art. 2, comma 1 del citato decreto legislativo, che dispone che «all'art. 635, dopo il quarto comma, è aggiunto il seguente: “Nei casi previsti dal primo comma il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso in occasione del delitto previsto dall'art. 331 ovvero se la persona offesa è incapace, per età o per infermità”».

In relazione a tale modifica nella relazione illustrativa si legge «L'intervento rende procedibile a querela di parte il delitto di danneggiamento, limitatamente all'ipotesi prevista dal primo comma dell'art. 635 (fatto commesso con violenza alla persona o con minaccia). Mentre nel primo comma viene in rilievo un'offesa di natura spiccatamente patrimoniale e privatistica, oltre che personale (violenza/minaccia), nei successivi commi dell'art. 635 del codice penale vengono in rilievo ipotesi di danneggiamento di beni pubblici o, comunque, di interesse o utilità pubblica. Di qui l'opportunità di conservare la procedibilità d'ufficio in tali casi. La procedibilità d'ufficio resta altresì ferma, nei casi previsti dal primo comma, quando la persona offesa è incapace per età o per infermità, nonché nell'ipotesi in cui il fatto sia commesso in occasione del delitto previsto dall'art. 331 del codice penale (interruzione di un pubblico servizio). In tale ultima ipotesi il fatto di reato si colloca nel contesto di una dimensione pubblicistica che giustifica la procedibilità d'ufficio, prevista anche per il concorrente delitto di interruzione di pubblico servizio».

Si tratta di disposizioni poste in attuazione dei principi e criteri di delega fissati dall'art. 1, comma 15 della legge 27 settembre 2021, n. 134, a mente del quale: «Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di condizioni di procedibilità, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) ...; b) prevedere l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte a ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con pena detentiva non superiore nel minimo a due anni; prevedere che ai fini della determinazione della pena detentiva non si tenga conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità...».

Per completezza va osservato che, con riguardo al regime transitorio, l'art. 85 del decreto legislativo n. 150/2022, siccome integrato dal decreto-legge n. 162/2022 convertito nella legge n. 199 del 30 dicembre 2022, in merito alla modifica del regime di procedibilità, presupponendone l'immediata applicabilità ex art. 2, comma 4 del codice penale (*cfr.* sul punto Cassazione, Sez. V, 17 aprile 2019, n. 22143; Cassazione, Sez. II, 17 aprile 2019, n. 21700; Cassazione, Sez. II, 8 novembre 2018, n. 225; nonché argomentando dalle motivazioni di Cassazione SS.UU. del 7 settembre 2018, n. 40150), stabilisce che «per i reati perseguibili a querela della persona offesa in base alle disposizioni del presente decreto, commessi prima della data di entrata in vigore dello stesso, il termine per la presentazione della querela decorre dalla predetta data, se la persona offesa ha avuto in precedenza notizia del fatto costituente reato».

Dunque, a seguito della riforma, il reato di danneggiamento è divenuto procedibile a querela, sempre che:

- la persona offesa non sia incapace, per età o per infermità;
- non sia commesso in occasione del delitto di cui all'art. 331 c.p.
- non ricorrano le ipotesi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 635 c.p.

4. Profili di illegittimità costituzionale della normativa applicabile e loro rilevanza nel caso di specie.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 635 del codice penale il delitto in esame è, pertanto, rimasto procedibile d'ufficio nel caso in cui abbia ad oggetto:



1. edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto o immobili compresi nel perimetro dei centri storici, ovvero immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati o altre delle cose indicate nel numero 7) dell'art. 625;

2. opere destinate all'irrigazione;

3. piantate di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o boschi, selve o foreste, ovvero vivai forestali destinati al rimboschimento;

4. attrezzature e impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive.

Le cose indicate nel numero 7) dell'art. 625 c.p., com'è noto, sono costituite da «cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento, o esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza».

Ebbene, se la *ratio legis* appare assolutamente condivisibile con riguardo al complessivo novero di beni aventi vocazione pubblicistica elencati nella citata disposizione — rispetto ai quali ben si comprende la necessità di un regime di procedibilità rafforzato — più difficile appare cogliere la ragionevolezza del richiamo alle cose esposte alla pubblica fede, insuscettibile *ex se* di attribuire alla *res* un'intrinseca connotazione pubblicistica o di concretare un'offesa al patrimonio pubblico.

Ciò soprattutto se si considera che, come espressamente indicato nella Relazione illustrativa, «la legge delega ha individuato l'area di estensione della procedibilità a querela in rapporto a reati, di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali. Il bene giuridico tutelato, in via esclusiva o prevalente dalla norma incriminatrice, è pertanto il criterio guida per l'individuazione degli specifici reati cui estendere il regime di procedibilità a querela. Si è pertanto conservata la procedibilità d'ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovraindividuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi è una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela. Si è ritenuto opportuno, in linea con gli obiettivi di efficienza del processo e del sistema penale, fissati dalla legge delega, estendere in modo significativo il regime di procedibilità a querela, in particolare per reati che si presentano con una certa frequenza nella prassi e che si prestano a condotte risarcitorie e riparatorie. Una delle linee di fondo della legge n. 134/2021 è infatti quella di incentivare tali condotte in vista della estinzione del reato prima della celebrazione del processo, a beneficio dell'imputato, della vittima e del sistema giudiziario. Estendere la procedibilità a querela a reati contro la persona e contro il patrimonio, di frequente contestazione, come ad esempio nel caso delle lesioni personali e del furto, rappresenta un forte incentivo alla riparazione dell'offesa nonché alla definizione anticipata del procedimento penale attraverso la remissione della querela o l'attivazione della causa estintiva di cui all'art. 162-ter del codice penale (disposizione ad oggi scarsamente applicata, specie in sede dibattimentale, come si legge nella Relazione del Primo Presidente della Cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 — ivi, pag. 61). In un sistema come quello italiano, in cui il numero dei procedimenti penali è notevolmente elevato, anche in ragione dell'obbligatorietà dell'azione penale, estendere il regime di procedibilità a querela il più possibile, tenendo conto delle necessarie esigenze di tutela della persona offesa e della collettività, nonché dei beni pubblici coinvolti nel reato, è del tutto ragionevole e rispondente a criteri di efficienza. [...] In non pochi casi (emblematici i casi dei furti aggravati, magari solo per la destrezza o l'esposizione della cosa alla pubblica fede), infatti, lo Stato è costretto oggi a celebrare procedimenti penali che potrebbero essere definiti anticipatamente con il risarcimento del danno, la piena soddisfazione della persona offesa e l'estinzione del reato».

Ci si deve, pertanto, domandare se l'omessa estensione del regime di procedibilità a querela all'ipotesi di danneggiamento di cosa esposta alla pubblica fede non costituisca un *vulnus* all'interno dell'ordinamento, determinato da un difetto di coordinamento incidente sulla complessiva coerenza del sistema normativo, contrastante con norme aventi rango costituzionale.

Naturalmente l'eventuale risposta positiva alla questione avrebbe diretta rilevanza nel presente procedimento incidendo sul suo esito in quanto, attesa l'intervenuta remissione della querela da parte della persona offesa con contestuale accettazione ad opera dell'imputato, l'estensione del regime di procedibilità a querela nel caso di danneggiamento di bene esposto a pubblica fede determinerebbe la definizione del presente processo con pronuncia di improcedibilità dell'azione penale.

5. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Ciò posto, ritiene il Tribunale che la mancata previsione della procedibilità a querela nel caso di cui all'art. 635, comma 2 del codice penale in relazione all'art. 625, comma 1 n. 7 c.p., limitatamente all'ipotesi di cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, risulti violare, innanzitutto, l'art. 3 della Costituzione, creando evidente disparità di trattamento rispetto a chi, responsabile di furto aggravato del medesimo bene esposto a pubblica fede — fatto di certo dotato di maggiore disvalore, come comprovato non soltanto dai più alti limiti edittali, ma altresì dall'ontologico danno determinato dalla perdita del bene (che nel caso di danneggiamento permane, invece, nella disponibilità della persona offesa) — ben potrebbe agevolarsi del più mite regime di procedibilità.



Va, invero, evidenziato che, ai sensi dell'art. 2, lettera i) del decreto legislativo n. 150/2022 sono state ampliate le ipotesi di procedibilità a querela del furto, prevedendosi che «il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se la persona offesa è incapace, per età o per infermità, ovvero se ricorre taluna delle circostanze di cui all'art. 625, numeri 7, salvo che il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede, e 7-bis».

In merito nella Relazione illustrativa specificatamente si afferma che «una dimensione pubblicistica dell'oggetto materiale della condotta e dell'offesa patrimoniale non è necessariamente propria della mera esposizione della *res* alla pubblica fede — situazione per la quale si prevede la procedibilità a querela: basti pensare al caso da manuale, ricorrente nella prassi, del furto di una bicicletta lasciata nella pubblica via».

Ed allora, se per stessa affermazione del legislatore della riforma l'esposizione a pubblica fede non consente di ammantare di pubblicistico rilievo il bene oggetto della condotta penale, non si comprende il motivo per il quale il danneggiamento di siffatta *res* debba mantenere un regime di procedibilità rafforzata.

Invero — come correttamente argomentato dalla difesa — si configurerebbe l'anomala situazione per cui, ad esempio, chi sottrae a scopo di lucro un'auto parcheggiata sulla pubblica via potrebbe beneficiare di un regime di procedibilità più favorevole di colui che quell'auto si limiti a danneggiarla.

Tale scelta legislativa appare, tra l'altro, manifestamente irragionevole anche con riferimento alla *ratio* sottesa all'estensione dei casi di procedibilità a querela operata dalla Riforma Cartabia, indirizzata a quei reati che si prestano a condotte risarcitorie e riparatorie, tra i quali senza dubbio può sussumersi l'ipotesi di danneggiamento di bene esposto alla pubblica fede.

E ciò anche a fronte dell'esigenza di non sovraccaricare la macchina giudiziaria dell'onere di celebrare processi penali non funzionali alle istanze di tutela della vittima nella prospettiva dell'ampio disegno riformatore coltivato dalla legge n. 134/2021 e volto a ridurre i tempi del processo penale e a favorirne forme di definizione anticipata, anche attraverso la riparazione dell'offesa.

Tra l'altro è noto che estendere la procedibilità a querela a reati contro la persona e contro il patrimonio rappresenta un forte incentivo alla riparazione dell'offesa proprio ai fini di una definizione anticipata del procedimento penale attraverso la possibilità di remissione della querela o l'attivazione della causa estintiva di cui all'art. 162-ter c.p.

Ed ancora, la previsione legislativa di cui all'art. 2, lettera n) del decreto legislativo n. 150/2022 sembrerebbe porsi addirittura in contrasto con i principi sanciti dalla legge delega — con conseguente violazione dell'art. 76 Cost. per violazione del dovere del legislatore delegato di inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento, rispettando la *ratio* della delega e gli indirizzi generali desumibili da essa (cfr. Corte costituzionale sentenze nn. 20/2018, 127/2017, 250/2016, 237/2013, 293/2010 e 230/2010) — se si considera che nella stessa Relazione illustrativa si dà atto che «la legge delega ha individuato l'area di estensione della procedibilità a querela in rapporto a reati, di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali. Il bene giuridico tutelato, in via esclusiva o prevalente dalla norma incriminatrice, è pertanto il criterio guida per l'individuazione degli specifici reati cui estendere il regime di procedibilità a querela. Si è pertanto conservata la procedibilità a d'ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovra-individuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi è una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela».

È invero noto che la discrezionalità del legislatore delegato è correttamente esercitata allorché dia luogo a scelte conformi al generale principio di ragionevolezza e proporzionalità desumibile dall'art. 3 Cost. Quando vi è, infatti, la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (Corte costituzionale sentenza n. 59/2016). Infatti, anche nel silenzio della legge di delega, il legislatore delegato è comunque tenuto all'osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante (Corte costituzionale sentenza n. 401/2007).

Proprio in considerazione dell'assoluta irragionevolezza della disparità di trattamento riservata sul crinale della procedibilità dal legislatore delegato nelle ipotesi di furto e di danneggiamento di beni esposti a pubblica fede verrebbe, dunque, a configurarsi la violazione del dovere di rispetto del tracciato segnato dalla legge delega con conseguente contrasto con l'art. 76 Cost.

Pertanto questo Giudice chiede a Codesta Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 635 ult. comma c.p., siccome introdotto dall'art. 2, lettera n) decreto legislativo n. 150/2022 intitolato: «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», per violazione degli articoli 3 e 76 Cost. nella parte in cui non prevede che il delitto sia punibile a querela della persona offesa anche nel caso di cui al comma 2 n. 1) del medesimo articolo quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 e seguenti della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 ritenutane la non manifesta infondatezza e la rilevanza;



Dispone trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 635 ult. comma c.p., siccome introdotto dall'art. 2, lettera n) decreto legislativo n. 150/2022 intitolato: «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», per violazione degli articoli 3 e 76 Cost. nella parte in cui non prevede che il delitto sia punibile a querela della persona offesa anche nel caso di cui al comma 2 n. 1) del medesimo articolo quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede;

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria sia notificata la presente ordinanza all'indagato, al p.m., al Presidente del Consiglio dei ministri e che della stessa sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Lecce, 21 marzo 2023

Il Giudice: TODARO

23C00127

N. 96

Ordinanza del 29 dicembre 2022 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Strada dei Parchi S.p.A. e altri contro il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili e altri.

Contratti pubblici - Concessioni - Convenzione unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra ANAS s.p.a. e Strada dei Parchi s.p.a. per la gestione in concessione della rete autostradale costituita dalle autostrade A24 e A25 - Previsita risoluzione per grave inadempimento del concessionario, Strada dei Parchi s.p.a., in base alle motivazioni del decreto della competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 29 del 2022, approvato con decreto interministeriale del 7 luglio 2022 - Prevista retrocessione al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili in qualità di concedente della medesima rete autostradale - Previsto affidamento, nelle more del trasferimento della titolarità della concessione di detta rete autostradale alla società in-house normativamente indicata, ad ANAS s.p.a. non oltre il 31 dicembre 2023, per assicurare la continuità della circolazione in condizione di sicurezza, della gestione delle autostrade A24 e A25, degli interventi di manutenzione ordinaria e di sicurezza antisismica, nonché di ogni ulteriore intervento ritenuto necessario.

- Decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza), art. 2, poi trasfuso nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE QUARTA

ha pronunciato la presente:

SENTENZA

I) sul ricorso N.R.G. 1453 del 2022, proposto da Strada dei Parchi S.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Arturo Cancrini, Sara Di Cunzolo, Vincenzo Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Arturo Cancrini, in Roma, alla piazza di San Bernardo, n. 101;



contro

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, in persona del Ministro *pro tempore*, *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

II) sul ricorso N.R.G. 8175 del 2022, proposto da Strada dei Parchi S.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Arturo Cancrini, Fabrizio Criscuolo, Vincenzo Fortunato, Massimo Luciani, Romano Vaccarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Arturo Cancrini, in Roma, alla piazza di San Bernardo, n. 101;

contro

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili;

Ministero dell'economia e delle finanze;

Presidenza del Consiglio dei ministri;

in persona dei rispettivi legali rappresentanti, *ex lege* rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale sono domiciliati in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

ANAS Gruppo FS Italiane, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliata in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

*e con l'intervento di**ad adiuvandum*

Altea SPV S.r.l., nella persona del legale rappresentante p.t. di Prelios Credit Servicing S.p.a., in qualità di mandataria con rappresentanza di Altea SPV S.r.l.;

Dexia Crediop S.p.a., in persona dell'amministratore delegato e legale rappresentante;

Dexia Crédit Local, in persona del procuratore speciale e legale rappresentante;

UniCredit S.p.a., in persona del procuratore speciale e legale rappresentante;

ING Belgium SA/NV, in persona del legale rappresentante;

ING Bank N.V., Milan Branch (Succursale di Milano), in persona del legale rappresentante;

Société Générale S.A., in persona del legale rappresentante;

Société Générale S.A., Succursale di Milano, in persona del legale rappresentante;

MPS Capital Services Banca per le Imprese S.p.a., in persona del legale rappresentante;

Cassa Depositi e Prestiti S.p.a., in persona del legale rappresentante;

Intesa San Paolo S.p.a., in persona del legale rappresentante;

rappresentate e difese, tutte, dagli avvocati Giovanni Scirocco, Alessandro Botto, Filippo Pacciani e Ada Esposito, con domicilio eletto presso il loro studio (Legance - Avvocati associati), in Roma, alla via di San Nicola da Tolentino n. 67 e domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Toto S.p.a. Costruzioni Generali, in persona del legale rappresentante;

Toto Holding S.p.a. e Concessioni Autostradali S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti; rappresentate e difese dagli avvocati Arturo Cancrini, Fabrizio Criscuolo, Vincenzo Fortunato, Massimo Luciani, Romano Vaccarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Arturo Cancrini, in Roma, alla piazza di San Bernardo, n. 101;



G T , D B , F T , M F , R R e M C R , rappresentati e difesi dall'avvocato Claudia Molino, presso la quale sono domiciliati in Roma, alla via Po, n. 9, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

ad opponendum:

CODACONS - Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti dei consumatori e degli utenti e Associazione utenti autostrade, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, rappresentati e difesi dagli avvocati Carlo Rienzi e Gino Giuliano, elettivamente domiciliati in Roma presso l'Ufficio Legale Nazionale del Codacons, viale Giuseppe Mazzini n. 73, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia

per l'annullamento

I) Ricorso N.R.G. 1453 del 2022:

I.1) quanto all'atto introduttivo:

del provvedimento prot. 33797 del 28 dicembre 2021 del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Grave inadempimento»;

di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso rispetto a quelli impugnati;

I.2) quanto ai motivi aggiunti, depositati il 24 febbraio 2022:

del provvedimento prot. 1779 del 28 gennaio 2022 del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Relazione della Commissione per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a. Richiesta di adeguamento termine per controdeduzioni difensive»;

I.3) quanto ai motivi aggiunti, depositati il 3 marzo 2022:

del provvedimento prot. 5092 del 28 febbraio 2022 del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Relazione della Commissione per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a. Richiesta di adeguamento termine per controdeduzioni difensive», nella parte in cui dispone che «il termine ultimo per la presentazione delle controdeduzioni alla contestazione di inadempimento viene rideterminato al 15 marzo p.v.»;

II) Ricorso N.R.G. 8175 del 2022:

II.1) quanto all'atto introduttivo:

del decreto della Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 29 del 14 giugno 2022, approvato con il - parimenti impugnato - decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili adottato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 7 luglio 2022, a tutt'oggi non notificati né altrimenti comunicati alla Società ricorrente e da questa conosciuti solo in quanto menzionati nell'art. 2 del decreto-legge n. 85 del 2022;

di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso rispetto a quelli impugnati;

II.2) quanto ai motivi aggiunti, depositati il 22 luglio 2022:

del decreto della Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 29 del 14 giugno 2022, approvato con il - qui parimenti impugnato - decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili adottato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 7 luglio 2022 non notificati alla Società ricorrente;

di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso rispetto a quelli impugnati;

II.3) quanto ai motivi aggiunti, depositati in data 22 agosto 2022:

della «Relazione sulle controdeduzioni contenute nella nota prot. 5796 del 15/03/2022 della Società Concessionaria Strada dei Parchi, alle contestazioni di grave inadempimento del Concedente formalizzate con note prot. 33797 del 28/12/2021, prot. 1179 del 28/01/2022 e prot. 5092 del 28/02/2022» depositata in giudizio dalle amministrazioni in data 23 luglio 2022;

ancora, dei medesimi provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo sia in quanto motivati per relationem con riferimento alla predetta «relazione» che per ulteriori vizi propri;



della nota ANAS prot. 476729 dell'8 luglio 2022 e della nota ANAS prot. 543649 del 2 agosto 2022, con cui ANAS ha comunicato il subentro all'odierna ricorrente nella concessione per l'esercizio delle Autostrade A24 e A25, nonché degli antecedenti e non conosciuti (anche impliciti) provvedimenti del MIMS coi quali si è disposto il subentro di ANAS nella Concessione per l'esercizio delle Autostrade A24 e A25;

di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso rispetto a quelli impugnati, e per l'accoglimento, *ex art. 116, comma 2, c.p.a.*

dell'istanza di accesso formulata da Strada dei Parchi S.p.a. in data 9 luglio 2022, rimasta a tutt'oggi priva di positivo riscontro.

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimite;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti suindicate, nella qualità di interventrici ad adiuvandum, vel ad opponendum;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatori nell'udienza pubblica del giorno 7 dicembre 2022 il dott. Angelo Fanizza ed il dott. Roberto Politi; uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Evidenzia, in primo luogo, il Collegio la presenza di ragioni di connessione, rilevanti sia sotto il profilo soggettivo, che sotto il profilo oggettivo, suscettibili di condurre, ai sensi dell'art. 70 c.p.a., alla riunione degli epigrafati giudizi, iscritti al R.G. dell'anno 2022 con i numeri 1453 ed 8175.

È, al riguardo, sufficiente considerare che:

1) il provvedimento ministeriale prot. 33797 del 28 dicembre 2021, avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Grave inadempimento», è stato impugnato nel giudizio R.G. 1453/2022, ma è richiamato nel decreto ministeriale 14 giugno 2022 e nel D.I. 7 luglio 2022, impugnati con il ricorso iscritto al R.G. 8175/2022 quali atti presupposti;

2) il provvedimento ministeriale prot. 1779 del 28 gennaio 2022, avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Relazione della Commissione per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a. Richiesta di adeguamento termine per controdeduzioni difensive», è stato impugnato nel giudizio R.G. 1453/2022, ma è richiamato nel decreto ministeriale 14 giugno 2022 e nel D.I. 7 luglio 2022, impugnati con il ricorso iscritto al R.G. 8175/2022 quali atti presupposti;

3) il provvedimento ministeriale prot. 5092 del 28 febbraio 2022, avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Relazione della Commissione per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a. Richiesta di adeguamento termine per controdeduzioni difensive», è stato impugnato nel giudizio R.G. 1453/2022, ma è, anch'esso, richiamato nel decreto ministeriale 14 giugno 2022, impugnato con il ricorso iscritto al R.G. 8175/2022 quale atto presupposto. In seconda battuta, occorre rilevare che la cognizione relativa al giudizio iscritto al R.G. 1453/2022 investe profili di legittimità procedurale, la cui violazione è stata prospettata dalla società ricorrente alla stregua di un essenziale fondamento dei provvedimenti impugnati nel giudizio iscritto al R.G. 8175/2022. Alla luce di quanto disposto, dispone il Collegio la riunione degli anzidetti ricorsi, i cui essenziali contenuti vengono separatamente illustrati, ai seguenti punti I. e II., ai fini di una più chiara trattazione.

I. Ricorso N.R.G. 1453/2022

Con tale gravame, la società Strada dei Parchi S.p.a. ha impugnato e chiesto l'annullamento del provvedimento del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili prot. 33797 del 28 dicembre 2021 avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Grave inadempimento», nonché ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso rispetto a quelli impugnati. La ricorrente, titolare della concessione della tratta autostradale a pedaggio Roma, l'Aquila, Teramo - diramazione per Torano, Pescara (A24 / A25), ottenuta a seguito di procedura di gara dal 20 dicembre 2001, in applicazione della disciplina di cui all'art. 2, commi 82 e seguenti del decreto-legge n. 262/2006 ha stipulato in data 18 novembre 2009 con ANAS S.p.a. la Convezione Unica disciplinante «integralmente ed unitariamente il rapporto tra il Concedente ed il Concessionario per la gestione della rete autostradale, costituita dalle Autostrade A24-A25»; e ciò con scadenza fissata al 31 dicembre 2030.



La Convenzione Unica è stata approvata per effetto dell'art. 8-*duodecies* del decreto-legge n. 59/2008 (essendosi previsto, al comma 2, che «sono approvati tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.a. già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data del 31 luglio 2010, a condizione che i suddetti schemi recepiscono le prescrizioni richiamate dalle delibere del CIPE di approvazione, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica, fatti salvi gli schemi di convenzione già approvati»). A fondamento del ricorso ha dedotto i seguenti motivi:

I.1) violazione dell'art. 8-*bis* della Convenzione Unica del 18 novembre 2009; eccesso di potere per difetto di proporzionalità e ingiustizia manifesta.

La ricorrente ha contestato la violazione dell'art. 8-*bis* (rubricato «accertamento di gravi inadempimenti del concessionario», in cui si prevede che «nel caso in cui il concedente accerti che si sia verificato un grave inadempimento afferente gli obblighi riportati al successivo art. 9 della presente Convenzione, il concedente medesimo provvede a comunicare gli elementi dell'accertamento fissando un congruo termine entro il quale il concessionario dovrà provvedere in ordine agli accertamenti, adempiendo ovvero fornendo le proprie giustificazioni. Trascorso il termine così fissato, senza che il concessionario abbia provveduto ovvero presentato le proprie giustificazioni ovvero queste ultime non siano state accettate dal concedente, quest'ultimo avvia il procedimento di cui al successivo art. 9»), in rapporto al successivo art. 9, che disciplina la decadenza della concessione, stigmatizzando che sarebbe stato «incongruo e irragionevole il termine assegnato nel provvedimento impugnato di soli 45 giorni (peraltro in buona parte rientranti in un periodo semifestivo), pari addirittura alla metà di quanto previsto dalla Convenzione nell'ambito del procedimento di decadenza» (*cf.* pag. 5).

I.2) Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990, dell'art. 8-*bis* della Convenzione Unica del 18.11.2009; eccesso di potere per sviamento, difetto d'istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, ingiustizia manifesta.

Con tale motivo la ricorrente ha lamentato che nell'impugnato provvedimento l'amministrazione concedente si sarebbe limitata alla mera elencazione di contestazioni ed ha, inoltre, contestato il rilievo relativo al mancato rispetto delle soglie per l'affidamento dei lavori infragruppo, a tal fine sottolineando che la sistemazione della disciplina operata dall'art. 177 del decreto legislativo n. 50/2016 sarebbe stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza del giudice delle leggi n. 218/2021 e, peraltro, anche il Consiglio di Stato, nel parere del 28 aprile 2020, n. 823, avrebbe «precisato che i concessionari che abbiano ottenuto la concessione a seguito di procedure ad evidenza pubblica in caso di affidamento a terzi, non sono neanche obbligati ad utilizzare lo strumento della gara pubblica, trattandosi piuttosto, nel caso di specie, di subappalto, evidenziando ancora una volta che l'esigenza di tutela della concorrenza è garantita e soddisfatta a monte, mediante la procedura di gara con cui è stata affidata la concessione» (*cf.* pag. 8).

Ha soggiunto che l'irrogazione di sanzioni amministrative e di penali ai sensi dell'allegato N della Convenzione, sarebbe generica e tale da non aver consentito neppure l'esercizio del diritto di difesa, rivelandosi alla stregua di una «inammissibile integrazione della motivazione (postuma)», senza contare che, in ragione delle analisi condotte sul rapporto concessorio, si sarebbe trattato di «provvedimenti o annullati in sede giurisdizionale, o ancora sub *judice* o finanche archiviati per mano della stessa concedente» e impregiudicata la considerazione che «il pagamento della sanzione esaurisce l'effetto del provvedimento non ricorrendo, nella specie, la circostanza che legittimerebbe il concedente ad agire per la sospensione o la decadenza, ovvero l'aver accumulato per due anni consecutivi sanzioni e penali di importo massimo previsto, cioè il 10% del fatturato» (*cf.* pag. 10).

Ha, inoltre, passato in rassegna i profili specifici di contestazione (la rideterminazioni dei ribassi applicabili ai contratti di lavori per affidamenti diretti;

la violazione degli adempimenti convenzionali stabiliti all'art. 3 della Convenzione; la procedura relativa all'aggiornamento del rapporto concessorio: questione in ordine alla quale ha contestato che «il concedente (...) non ha ancora approvato il nuovo PEF, con conseguente impossibilità per SdP di pianificare i nuovi interventi e acquisire la garanzia della congrua remunerazione degli investimenti effettuati», *cf.* pag. 12; gli incrementi tariffari, a proposito dei quali ha rimarcato «il gravissimo stallo in merito alle variazioni tariffarie richieste dal Concessionario nel 2020 per l'anno 2021 e nel 2021 per l'anno 2022, rispetto alle quali la DGVCA non ha ancora trasmesso le relative istruttorie interne, né effettuato entro i termini previsti le comunicazioni dovute ai sensi dell'art. 10.1 della Convenzione Unica», *cf.* pag. 15).

Ha, inoltre, censurato le modalità procedurali degli impugnati accertamenti, evidenziando che «l'UIT Roma ha (...) eseguito e verbalizzato, in contraddittorio con il concessionario, una serie di visite (tra settembre ed ottobre 2018) ispezionando n. 87 Viadotti e n. 2 frane, avendo individuato i viadotti con maggior degrado manutentivo in base al rapporto dei parametri difettosità relativa/difettosità assoluta definito da uno specifico documento "Criteri per l'individuazione delle priorità degli interventi di manutenzione ordinaria" sottoscritto il 30 novembre 2017 con il Concessionario (unico caso in Italia)»: una verifica che avrebbe evidenziato che «il totale dei viadotti esistenti (87 su 339 presenti) è risultato pari a circa il 26% selezionati secondo i criteri sopra riportati» e che, perciò, sarebbero state avviate le verifiche di sicurezza finalizzate a «garantire la sicurezza della circolazione che contempli anche la chiusura di



tratte autostradali»: una procedura nell'ambito della quale la ricorrente avrebbe presentato alcune, preliminari verifiche (7 settembre 2018; 4 ottobre 2018) «non condivise dall'UIT Roma» (cfr. pag. 18) ed alle quali sarebbe, perciò, seguito un supplemento di attività di controllo che avrebbe costituito la base di un'articolata interlocuzione tecnica connotata, però, da un atteggiamento collaborativo, tanto che «le indicazioni del MIT relative alla regolamentazione del traffico pesante, per spirito di servizio e rispetto delle istituzioni, sono state già recepite» e sarebbero stati, altresì, «realizzati solo degli interventi con lo scopo di evitare, in caso di eventuali terremoti, la creazione su strada di pericolosi gradini (antiscalinamento); si tratta di un intervento tampone che non costituisce il vero e proprio adeguamento sismico che, come risulta dalle analisi di vulnerabilità effettuate, si è dimostrato essere urgente» (cfr. pag. 19).

Ha, ancora, dedotto - a confutazione dell'attendibilità delle risultanze istruttorie che «che a partire dal novembre 2017» sarebbe stato «trovato un accordo con UIT Roma sui criteri da utilizzare per definire i lavori di manutenzione», il tutto con un «aumento dai 28,3 euro mln previsti nel Piano Finanziario ai circa 35 euro mln», ulteriormente lievitato «con l'entrata in vigore delle Linee guida sui monitoraggi dei Viadotti e Gallerie (...) a circa 103 euro mln per l'anno 2022 e quindi non più sostenibile per il concessionario» (cfr. pag. 25).

Si è costituito in giudizio il Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili (14 febbraio 2022).

I.3 Con motivi aggiunti, depositati il 24 febbraio 2022, la ricorrente ha impugnato il provvedimento ministeriale prot. 1779 del 28 gennaio 2022, avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Relazione della Commissione per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a. Richiesta di adeguamento termine per controdeduzioni difensive».

Tale provvedimento è stato impugnato per gli stessi motivi proposti con il ricorso principale, ma «anche per vizi propri, se si considera che il MIMS, non solo non ha concesso l'adeguamento del termine difensivo che Strada dei Parchi aveva quantificato in ulteriori 45 giorni, ma ha assegnato alla concessionaria un termine di soli 30 giorni (dal 29.1.2022 al 28.2.2022) per controdedurre anche alle contestazioni di cui alla relazione della commissione ministeriale» (cfr. pag. 27).

I.4 Con ulteriori motivi aggiunti, depositati il 3 marzo 2022, la ricorrente ha, poi, impugnato, per quanto d'interesse, il provvedimento ministeriale prot. 5092 del 28 febbraio 2022, avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Relazione della Commissione per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a. Richiesta di adeguamento termine per controdeduzioni difensive».

Tale provvedimento è stato impugnato per gli stessi motivi proposti con il ricorso principale, a ciò soggiungendosi che «il MIMS ha esteso di soli 15 giorni il termine assegnato per formulare adeguate difese rispetto alla contestazione formulata con l'avvio del procedimento prot. 33797/2021 e a quelle contenute nella voluminosissima relazione della commissione ministeriale trasmessa il 28.1.2022. Anche il nuovo termine assegnato dal MIMS risulta illegittimo e del tutto inadeguato in relazione sia al primo atto di contestazione del 28.12.2021 sia alla Relazione ministeriale comunicata il 28.1.2022» (cfr. pag. 28).

I.5 Con ordinanza n. 2024 del 24 marzo 2022, la Sezione ha accolto la domanda cautelare con la seguente motivazione: «rilevato: che l'art. 8-bis della Convenzione Unica (rubricato "accertamento di gravi inadempimenti del concessionario") espressamente prevede che in esito alla contestazione debba essere fissato "un congruo termine entro il quale il concessionario dovrà provvedere in ordine agli accertamenti, adempiendo ovvero fornendo le proprie giustificazioni", soggiungendosi che "trascorso il termine così fissato, senza che il concessionario abbia provveduto ovvero presentato le proprie giustificazioni ovvero queste ultime non siano state accettate dal concedente, quest'ultimo avvia il procedimento di cui al successivo art. 9»; che tale termine, pertanto, non risulta avere una durata predefinita; che, nondimeno, ai sensi dell'art. 9 della Convenzione Unica (rubricato «decadenza della concessione»), il concedente è tenuto ad assegnare alla concessionaria un «congruo termine comunque non inferiore a 90 giorni» anche per «esercitare i diritti di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche» (cfr. art. 9.2); che le due disposizioni convenzionali risultano teleologicamente collegate; che la Direzione generale del Ministero resistente, con nota prot. 1779 del 28 gennaio 2022, ha richiamato la «contestazione di inadempimento formalizzata da questa Direzione Generale con nota prot. n. 33797 del 28 dicembre 2021», ma, nel contempo, ha fatto presente che «la Commissione ministeriale per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a. ha concluso i propri lavori ed ha depositato in data 20 gennaio u.s. la relazione afferente l'operato di codesta società in relazione agli obblighi concessori»: relazione allegata alla nota del 28 gennaio 2022, nella quale sono stati evidenziati «ulteriori profili di inadempimento» della ricorrente «rispetto agli obblighi concessori sulla base degli atti ivi puntualmente richiamati», invitandosi la stessa «a controdedurre anche agli specifici rilievi complessivamente risultanti dalla relazione della predetta Commissione», e ciò entro il 28 febbraio 2022; che la ricorrente, con nota del 21 febbraio 2022, ha chiesto una proroga di tale termine al 29 aprile 2022: istanza solo parzialmente accolta dall'amministrazione con nota prot. 5092 del 28 febbraio 2022, con cui il termine in questione è stato prorogato fino al 15 marzo 2022 e per questo



impugnata con motivi aggiunti depositati il 3 marzo 2022; che i profili di inadempimento - anche suscettibili di comportare la decadenza dalla concessione - prospettati nella relazione della commissione ministeriale (ottantadue pagine), implicano complesse e articolate valutazioni istruttorie; che, pertanto, proprio in ragione della possibile adozione di un provvedimento di decadenza, profilato nella relazione ministeriale trasmessa alla ricorrente il 28 gennaio 2021, la congruità del termine pare ragionevolmente doversi attestare sulla durata prevista dall'art. 9 della Convenzione Unica, il che giustifica, ad avviso del Collegio, l'accoglimento della richiesta di proroga fino al 29 aprile 2022 per il deposito delle osservazioni disciplinate dall'art. 8-bis della convenzione, senza ulteriore seguito».

La causa è stata rinviata all'udienza pubblica dell'11 ottobre 2022.

I.6 Prima di tale udienza, il Ministero resistente, con memoria depositata il 9 settembre 2022, ha fatto presente che l'art. 2 del decreto-legge n. 85/2022 ha disposto «la risoluzione per grave inadempimento del concessionario della Convenzione Unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra ANAS S.p.a. (in qualità di ente concedente, oggi il concedente è il MIMS) e Strada dei Parchi S.p.a., e ha contestualmente affidato ad ANAS la gestione temporanea delle autostrade A 24 e A25» (cfr. pag. 10) e ha dato atto della proposizione del ricorso iscritto al RG n. 8175/2022 e dei provvedimenti giurisdizionali che hanno riguardato la fase cautelare di tale giudizio; preliminarmente, ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, opponendo che «la controversia si colloca pacificamente nella fase esecutiva del rapporto concessorio ed attiene all'accertamento dei presupposti per l'esercizio del potere di risoluzione del contratto per grave inadempimento del concessionario (in cui si contesta testualmente anche la “violazione della buona fede da parte del Ministero nell'esecuzione del contratto”). Appare dunque evidente che la stessa ricade nella giurisdizione del giudice ordinario. L'eccezione appare dunque fondata e anche più coerente con il fatto che il Ministero, a fronte della gravità e irreparabilità dell'inadempimento, abbia azionato il rimedio civilistico della risoluzione per grave inadempimento cui agli articoli 1453 e seguenti del codice civile, norme richiamate anche nel decreto direttoriale» (cfr. pag. 20); sempre in via preliminare ha eccepito l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse, e ciò sull'assunto che «le censure sollevate nell'ambito del giudizio di cui al numero di ricorso 8175/2022 (...) superano le doglianze mosse nei confronti di atti, non autonomamente lesivi, quali quelli qui impugnati e si dirigono correttamente nei confronti del provvedimento finale. Ed anzi, l'interesse perseguito da controparte e volto ad ottenere un termine congruo per predisporre le proprie controdeduzioni nell'ambito del procedimento in itinere, è stato ampiamente soddisfatto in forza dell'ordinanza cautelare di codesto Tar» (cfr. pag. 21); nel merito ha chiesto il rigetto del ricorso e, in via subordinata, ha chiesto «che il presente giudizio sia riunito ai sensi dell'art. 70 c.p.a. al ricorso di cui al numero 8175/2022, pendente sempre innanzi a codesto Collegio, risultando evidenti i profili di connessione» (cfr. pag. 32).

La ricorrente, nella memoria depositata il 10 settembre 2022, ha replicato che sarebbe evidente «l'interesse della concessionaria, sia attuale che pregresso, ad impugnare tutti gli atti di una procedura che fin dall'origine si è dimostrata foriera di evidenti e madornali criticità, che hanno condotto alle conseguenze già note a codesto giudice. D'altro canto, all'accertamento dell'illegittimità degli atti della procedura di contestazione dei gravi inadempimenti imputati alla concessionaria, sia dal punto di vista procedimentale che nel merito, non potrebbe che conseguire l'invalidità e l'inefficacia degli ulteriori atti adottati sulla base di questi» (cfr. pag. 2).

Il Ministero resistente, nella replica depositata il 19 settembre 2022, ha ribadito che «le note per cui oggi è contenzioso siano prive di una autonoma efficacia lesiva, bensì debbano essere inquadrare all'interno della normale e proficua interlocuzione tra le parti del rapporto contrattuale. Le note in questione, pertanto, assolvono alla funzione di riassumere i suddetti inadempimenti, peraltro già segnalati alla società nei tempi e modi previsti dalla convenzione, al fine di sollecitare, ove possibile, la controparte a porvi rimedio, ripristinando quella fiducia del concedente rispetto alla capacità del concessionario di provvedere al mantenimento funzionale del bene pubblico concesso ed alla sua appropriata custodia, strumentale alla fruizione delle infrastrutture autostradali da parte degli utenti» (cfr. pag. 3); ha, quindi, insistito per la declaratoria di improcedibilità (e, in prima battuta, di difetto di giurisdizione; in seconda battuta, ha chiesto la riunione e, solo in estremo subordine, il rigetto).

La società ricorrente, nella replica del 20 settembre 2022 ha, invece, prefigurato che «in data 07.07.2022 veniva pubblicato il decreto-legge n. 85/2022, che disponeva la risoluzione della concessione facendo espresso rinvio al decreto MIMS n. 29 del 14 giugno 2022, approvato con decreto interministeriale MIMS-MEF del 7 luglio 2022, che avrebbe concluso il procedimento di contestazione del grave inadempimento (senza che però, all'epoca tale provvedimento come la pregressa istruttoria, fossero stati messi nella disponibilità della ricorrente e tantomeno alla stessa comunicati). Avverso il provvedimento del MIMS n. 29/2022, pertanto, la Concessionaria proponeva autonomo ricorso avanti codesto giudice, rubricato al R.G. n. 8175/2022»: la tesi sostenuta è che «stante la palese illegittimità della contestazione operata dal Ministero con i provvedimenti impugnati in questa sede, sia il provvedimento prot. 33797 del 28.12.2021 e sia il provvedimento prot. 1779 del 28.1.2022, all'annullamento di questi non potrà che seguire anche l'annullamento del decreto n. 29/2022, con ogni ulteriore conseguenza di legge, anche rispetto al decreto-legge n. 85/2022. D'altro canto, l'annulla-



mento del solo provvedimento conclusivo del procedimento non sarebbe soddisfacente dell'interesse della ricorrente, teso a far acclarare l'illegittimità dell'intero procedimento, anche al fine di non vedersi reiterare un nuovo provvedimento adottato sempre sulla base delle medesime errate valutazioni contenute nei provvedimenti impugnati in questa sede».

Da ultimo, nella memoria depositata il 4 novembre 2022, la ricorrente ha evidenziato che «appare evidente dalla semplice lettura del provvedimento di risoluzione, che richiamando per stralcio la relazione del Provveditore Interregionale per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata, non porta alcun riferimento alle controdeduzioni della Concessionaria, ma si limita a ribadire le contestazioni inizialmente mosse dal concedente (...), anche quelle superate dalla precedente relazione tecnico giuridica di gennaio 2022 (...), nella quale già venivano esclusi la maggior parte dei inadempimenti contestati con la nota di dicembre 2021 (...), come ad esempio la questione degli affidamenti infragruppo, che, invece, vengono nuovamente richiamati nel provvedimento finale e nella relazione ivi richiamata».

II. Ricorso N.R.G. 8175/2022

Con tale gravame, Strada dei Parchi ha contestato la risoluzione della Concessione per la gestione della rete autostradale costituita dalle Autostrade A24 e A25 (Roma - L'Aquila - Tivoli del Gran Sasso - Teramo - con diramazione Torano - Pescara), nonché per la progettazione e costruzione della seconda carreggiata nel tratto Villa Vomano - Teramo e dell'adeguamento a tre corsie del tratto della A24 tra la barriera di Lunghezza (Roma *Est*) e Via Palmiro Togliatti.

II.1 Tale risoluzione è stata disposta attraverso una disposizione legislativa, contenuta nel decreto-legge n. 85 del 2022, di «legificazione» di un provvedimento del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, il cui art. 2 evidenzia il pregresso svolgimento di un procedimento di contestazione avviato dall'Autorità ministeriale con nota prot. 33797 del 28 dicembre 2021.

Nell'illustrare il complesso di vicende che hanno accompagnato e caratterizzato lo svolgimento del rapporto concessorio (costituito il 1° gennaio 2003), Strada dei Parchi evidenzia come la Convenzione Unica, disciplinante tale rapporto, individui, fra l'altro, i parametri e i criteri preordinati alla determinazione dell'aggiornamento ed eventuale revisione del Piano economico finanziario (PEF), costituente l'allegato e alla Convenzione medesima, nonché la formula per l'adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio (art. 15).

Nel sottolineare come la legge n. 228 del 2012, all'art. 1, comma 183, abbia previsto misure finalizzate all'adeguamento delle Autostrade A24 e A25 da attuarsi previa valutazione delle autorità nazionali e comunitarie, parte ricorrente pone in luce che a dieci anni dall'approvazione di tale testo normativo, non è stato ancora approvato il nuovo Piano economico-finanziario, come richiesto da previsioni di legge e convenzionali e dall'esigenza di adeguarlo alla natura strategica dell'infrastruttura in concessione.

Pur a fronte della sentenza del Consiglio di Stato, n. 5022 del 13 giugno 2019, recante declaratoria dell'obbligo del Ministero di provvedere mediante l'adozione di un apposito provvedimento espresso da adottarsi entro il 30 ottobre 2019, permaneva tuttavia l'inerzia dell'amministrazione, ancorché intermediata dalla nomina di un commissario ad acta a seguito di giudizio di ottemperanza dinanzi al medesimo Giudice d'appello.

Il ritardo nell'aggiornamento del PEF, poi definitivamente negato per fatto unicamente imputabile al concedente, ha comportato che molti investimenti che avrebbero dovuto essere effettuati sulla base delle nuove norme applicabili, sono di fatto ancora sospesi, con la conseguenza che, per poter assicurare il servizio, ossia l'utilizzabilità dell'autostrada agli utenti, la società si è trovata costretta a intervenire con misure tampone di manutenzione; soggiungendosi come tale situazione di pregiudizio si sia ulteriormente aggravata in quanto, a partire dal 2015, sia con provvedimenti amministrativi del Ministero, sia con atti legislativi del Governo e del Parlamento, sono state disposte sospensioni degli incrementi tariffari spettanti, come da Convenzione Unica (art. 15), alla Concessionaria.

Secondo la prospettazione di parte, la condotta dell'Autorità sarebbe connotata da un triplice ordine di condotte asseritamente scorrette, caratterizzate:

dalla mancata approvazione del PEF;

dal blocco degli aumenti tariffari;

nonché dalla condotta, sostanzialmente qualificabile in termini di abuso del diritto, di ANAS; la quale, nel richiedere il pagamento del canone, ha preteso di vanificare le eccezioni della Concessionaria - prima tra tutte quella per cui inadimplenti non est adimplendum, di cui all'art. 1460 del codice civile - maturate nei confronti del Ministero concedente, ma opponibili anche ad ANAS.

Se la successione di provvedimenti amministrativi e legislativi non solo ha ridotto autoritativamente i flussi di entrata della Concessionaria, ma ha altresì rinviato al perfezionamento del nuovo PEF il recupero dei minori ricavi da pedaggio, Strada dei Parchi evidenzia di non aver potuto eccepire in compensazione, di fronte alle pretese fatte valere da ANAS sui ratei concessori, i crediti vantati nei confronti del Ministero in ragione del divisato mancato adeguamento del canone e dell'omessa approvazione del PEF.



II.2 Con nota del 28 dicembre 2021, la Direzione generale per le strade e le autostrade, L'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del MIMS, notificava alla società la contestazione di grave inadempimento alle obbligazioni della Convenzione Unica, assegnando a quest'ultima un termine di quarantacinque giorni (con dimezzamento dei novanta giorni previsti dall'art. 9 della Convenzione Unica) per far pervenire le sue controdeduzioni.

Sulla base delle indicazioni ricevute dal Commissario Straordinario per l'attuazione degli interventi di ripristino, adeguamento e ammodernamento delle autostrade A24 e A25, nominato con decreto-legge n. 34 del 2020 (art. 206), Strada dei Parchi redigeva la proposta di PEF «a zero investimenti», che veniva quindi trasmessa all'Autorità di regolazione dei trasporti (A.R.T.); la quale – dopo aver ricordato di essersi, già in data 31 luglio 2019, espressa sul PEF di S.d.P. (con il parere n. 8 del 2019, positivo, relativo ad un precedente schema di PEF) – denunciava l'impossibilità di procedere all'istruttoria di propria competenza a causa della incompletezza della documentazione trasmessa dal Commissario.

L'assenza del parere obbligatorio di A.R.T. e della indispensabile documentazione, non ha impedito al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile di formulare «parere non favorevole in ordine alla proposta di aggiornamento/revisione del Piano Economico Finanziario (PEF) relativo alla concessione tra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (concedente) e la Società Strada dei Parchi S.p.a. (concessionaria) per le tratte autostradali A24-A25, presentata dal Commissario ad Acta».

II.3 A fronte dei reiterati inadempimenti perpetrati dal concedente, specie in relazione al diniego di adozione degli atti (revisione del PEF e aggiornamenti tariffari) che, soli, avrebbero consentito alla Società di acquisire sul mercato creditizio la provvista finanziaria indispensabile per la realizzazione dei numerosi interventi necessari al mantenimento in sicurezza dell'infrastruttura viaria, Strada dei Parchi ha esercitato il recesso dalla Convenzione Unica con atto notificato al Ministero in data 12 maggio 2022. Interveniva, quindi, l'avvio del procedimento preordinato all'adozione del gravato decreto ministeriale (contestazione del 29 dicembre 2021), recante risoluzione per grave inadempimento della concessione in essere con l'odierna ricorrente.

L'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85, ha quindi disposto che «La Convenzione Unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra ANAS S.p.a. e Strada dei Parchi S.p.a. per la gestione in concessione della rete autostradale costituita dalle autostrade A24 e A25 è risolta per grave inadempimento del concessionario, Strada dei Parchi S.p.a., sulla base delle motivazioni del decreto della Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 29 del 14 giugno 2022, approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili adottato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 7 luglio 2022. Con la presente disposizione, il citato decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze è reso immediatamente e definitivamente efficace».

Al comma 2, la medesima disposizione statuisce che «in considerazione della retrocessione al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili in qualità di concedente della rete autostradale, costituita alle autostrade A24 e A25 e nelle more del trasferimento della titolarità della concessione di detta rete autostradale, alla società in-house di cui all'art. 2, comma 2 -*sexies*, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, e, comunque, non oltre la data del 31 dicembre 2023, ANAS S.p.a. assume, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e al fine di assicurare la continuità della circolazione in condizione di sicurezza, la gestione delle autostrade A24 e A25».

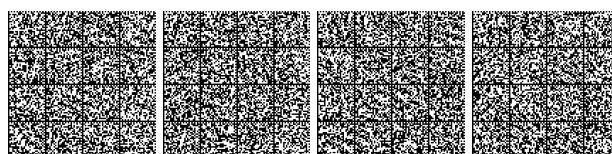
II.4 Con il presente ricorso N.R.G. 8175 del 2022, Strada dei Parchi ha impugnato il decreto MIMS n. 29 del 14 giugno 2022 e il successivo decreto interministeriale (di approvazione del primo) 7 luglio 2022 (poi oggetto di «legificazione» ad opera dell'art. 2 del decreto-legge n. 85 del 2022), assumendone l'illegittimità per:

violazione del diritto eurounitario;

nonché per illegittimità derivata dall'illegittimità eurounitaria e costituzionale del decreto-legge n. 85 del 2022 e dell'art. 35 del decreto-legge n. 162 del 2019.

II.4.1 Lamenta, innanzi tutto, Strada dei Parchi la violazione dell'art. 2-*quinqüies*, par. 1, alinea, della direttiva n. 92/13/CEE, per come modificata dalla direttiva n. 2007/66/CE, che dispone che la privazione degli effetti di un contratto può essere disposta esclusivamente da «un organo di ricorso indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice» (ovvero, da un giudice terzo), mentre «la privazione di effetti della Concessione ... per le Autostrade A24 e A25 è avvenuta a opera dell'art. 2 del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85, e perciò non per decisione di un organo «indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice» ma addirittura del legislatore».

La risoluzione/revoca del rapporto concessorio si porrebbe, inoltre, in violazione del «diritto eurounitario anche per il profilo della carenza assoluta di motivazione della legge-provvedimento»; ed in violazione degli articoli 3 e 31 della dir. 2014/23/UE sull'aggiudicazione delle concessioni, perché «l'art. 2 del decreto-legge n. 85/2022 attribuisce



direttamente ad ANAS la gestione (ancorché provvisoria) dell'infrastruttura ... per il semplice motivo che ANAS costituisce un concorrente dell'odierna ricorrente (e degli altri operatori economici del settore), sicché l'attribuzione alla stessa di un evidente vantaggio economico è illegittima (e comunque è intervenuta in difetto delle condizioni di parità, trasparenza e non discriminazione)».

II.4.2 Con riferimento alla violazione e/o falsa applicazione degli articoli 9, 9-bis, 11 della Convenzione Unica del 18 novembre 2009 e dell'art. 176 del decreto legislativo n. 50 del 2016, denuncia la ricorrente eccesso di potere per difetto di proporzionalità e ingiustizia manifesta, atteso che avrebbe carattere pretestuoso la contestazione relativa alla violazione degli obblighi relativi all'affidamento a terzi di lavori, servizi e forniture attesa la incostituzionalità – e, comunque, la non applicabilità alla Società – dell'art. 177 del decreto legislativo n. 50 del 2016, (che è stato espunto dall'ordinamento con sentenza della Corte costituzionale, n. 218 del 2021; e che comunque si applicava ai soli concessionari autostradali non aggiudicatari di gara, imponendo loro di appaltare a terzi i lavori riferibili all'oggetto di concessione, al fine di colmare «a valle» il deficit di concorrenza che vi era stato «a monte»). Quanto alla contestazione relativa agli adempimenti convenzionali (mancato pagamento ad ANAS dei ratei concessori 2019 e 2020), ribadisce Strada dei Parchi assenza di buona fede nella condotta delle controparti, atteso che a fronte dell'incremento, da parte del Ministero, degli oneri di manutenzione ordinaria, sono state bloccate le tariffe ed il PEF, mentre ANAS ha agito per l'immediato e integrale pagamento dei canoni.

II.4.3 I gravati decreti sarebbero, poi, illegittimi per mancanza del presupposto del grave inadempimento (e, conseguentemente, della risoluzione). La censurata la legge-provvedimento (di cui al decreto-legge n. 85 del 2022) rivelerebbe un tempismo «sospetto», essendo stata licenziata dal Consiglio dei ministri esattamente una settimana dopo l'avvenuta notifica dell'atto di citazione al Ministero, diretto ad accertare la legittimità del recesso di Strada dei Parchi alla luce della condotta complessivamente serbata da quest'ultimo, e del correlato diritto all'indennizzo/risarcimento previsto dall'art. 9-bis della Convenzione Unica.

II.4.4 Solleva poi Strada dei Parchi la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 85 del 2022, per contrasto con gli articoli 3, 4, 10, 24, 25, 28, 36, 41, 42, 43, 77, 97, 100, 102, 103, 111, 113, 117, comma 1, della Costituzione, lamentando la violazione:

dell'art. 77, per mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e di urgenza in quanto nella fattispecie l'urgenza si configurerebbe come «auto procurata, giacché è il Concedente che, del tutto pretestuosamente e in assenza dei doverosi presupposti, ha risolto la Convenzione»;

degli articoli 3, 24, 25, 102, 103, 111 e 113, con riferimento all'art. 47 della CDFUE, e dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, con riferimento agli articoli 6 e 13 della Convenzione EDU (e ciò, in quanto il decreto-legge avrebbe «vanificato» gli effetti dell'azione civile promossa da Strada dei Parchi per il recesso dal contratto e «tutti i giudizi incardinati da Strada dei Parchi nei confronti del Concedente e di ANAS»;

dell'art. 3, perché «la norma primaria opera una plateale disparità di trattamento fra parte pubblica e parte privata», e per il profilo «dell'illegittima legificazione di atti amministrativi»;

degli articoli 24, 101 e 111, «perché interferisce con la funzione giurisdizionale»;

del principio del legittimo affidamento ex art. 3, perché «la Convenzione Unica del 2009 prevedeva una disciplina *ad hoc* per l'ipotesi di grave inadempimento del concessionario, che individuava i presupposti, il procedimento di accertamento e le conseguenze giuridiche ed economiche dell'estinzione del rapporto che il grave inadempimento comportava (v. articoli 8-bis e 9)»;

degli articoli 3, 41, 42 e 97, nonché dell'art. 117, comma 1, in riferimento all'art. 1, prot. 1, della Convenzione EDU, a fronte dell'operato svuotamento della libertà d'impresa, dal momento che «il legislatore non solo ha risolto (illegittimamente) la Convenzione Unica per la gestione delle autostrade A24 e A25, ma si è anche appropriato del complesso aziendale di Strada dei Parchi S.p.a. e, addirittura, di altre imprese estranee al rapporto concessorio». Sotto tale profilo, secondo parte ricorrente, «la formula impiegata dal legislatore, del tutto generica, è tale da consentire non solo l'acquisizione dei beni strettamente indispensabili all'esercizio della concessione, ma anche di quelli che la Concessionaria ha acquistato, valorizzato e utilizzato per sua libera scelta imprenditoriale. Si realizza così una espropriazione senza indennizzo, che, per soprammercato, è imposta in danno non solo della Concessionaria, ma addirittura di società estranee al rapporto di concessione, senza che sia prevista - appunto - alcuna forma di ristoro per il proprietario»;

degli articoli 3, 4, 36, 41 e 97, nonché dell'art. 117, comma 1, in riferimento all'art. 4 della Convenzione EDU, atteso che l'art. 2, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 85 del 2022 (relativo alla possibilità per ANAS di avvalersi del personale della ex concessionaria e di altre due imprese che a questa forniscono beni e servizi), ha facoltizzato ANAS ad assumere (a regime) il personale già in forza alle tre società anzidette, altresì obbligando detto personale a prestare la sua opera al servizio di quest'ultima;



degli articoli 28, 100 e 103, in quanto «il legislatore governativo, avvedutosi (facilmente...) della grave incostituzionalità delle norme adottate, ha costruito un artificioso meccanismo di tutela rafforzata riguardo alla responsabilità erariale dei soggetti coinvolti nella risoluzione della Convenzione relativa alle autostrade A24 e A25».

La questione di legittimità costituzionale viene dalla parte sollevata anche nei confronti dell'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 162 del 2019, atteso che:

tale normativa sarebbe operativa soltanto «qualora si verificano presupposti assolutamente eccezionali, di entità almeno pari a quelli che secondo la Corte costituzionale hanno giustificato l'intervento normativo successivo al crollo del viadotto Polcevera»;

lo stesso art. 35 «favorisce ANAS rispetto agli altri operatori commerciali, con conseguente violazione del principio di tutela della concorrenza e di parità di trattamento, tutelati dagli articoli 3 e 41 Cost. e dagli articoli 101 sgg. TFUE».

II.5 Con motivi aggiunti, notificati alle controparti e depositati in atti alla data del 22 luglio 2022, parte ricorrente ha gravato i medesimi provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo, frattanto conosciuti in occasione del deposito documentale effettuato dalle amministrazioni in data 13 luglio 2022.

Nel riportarsi alle argomentazioni già esposte con l'originario ricorso, Strada dei Parchi assume che tali atti siano viziati sotto i seguenti profili:

II.5.1 Violazione e falsa applicazione degli articoli 8-bis e 9 della Convenzione Unica. Violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 7, 10, della legge n. 241 del 1990. Incompetenza. Eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria e perplessità dell'azione amministrativa.

Nell'osservare come il combinato disposto delle epigrafate norme convenzionali individui un articolato procedimento, nel quale il grave inadempimento accertato ai sensi dell'art. 8-bis rappresenta una premessa ai fini della eventuale declaratoria di decadenza e/o di risoluzione della concessione di cui all'art. 9, rileva parte ricorrente che il Concedente ha adottato direttamente il provvedimento di risoluzione:

senza comunicarlo alla Concessionaria;

senza aver contestato a Strada dei Parchi il perdurare dell'inadempimento con le modalità di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990 (art. 9.2, primo periodo, prima parte);

senza aver diffidato Strada dei Parchi a adempiere entro un termine non inferiore a 90 giorni (art. 9.2, primo periodo, seconda parte);

senza aver consentito a Strada dei Parchi di esercitare i diritti di cui all'art. 10, della stessa legge n. 241 (art. 9.2, secondo periodo);

conseguentemente, senza avere potuto esaminare le ulteriori controdeduzioni che Strada dei Parchi avrebbe avuto diritto a presentare (art. 9.2, terzo periodo, prima parte);

senza aver assegnato a Strada dei Parchi un ulteriore termine non inferiore a sessanta giorni per adempiere (art. 9.2, terzo periodo, seconda parte);

venendo, quindi, in considerazione l'illegittima pretermissione delle garanzie partecipative e difensive previste dalla legge e dalla Convenzione Unica.

Inoltre, il gravato decreto interministeriale si sarebbe limitato ad approvare le conclusioni tecniche raggiunte dalla competente Direzione generale del MIMS all'esito dell'attività istruttoria, senza alcuna valutazione in ordine all'impatto che la decisione contenuta nel decreto direttoriale viene ad avere sugli interessi «primari» attribuiti alla cura dei dicasteri coinvolti, con riveniente violazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi di cui all'art. 3 della legge n. 241 del 1990.

II.5.2 Violazione e falsa applicazione degli articoli 8-bis e 9 della Convenzione Unica. Eccesso di potere per difetto dei presupposti.

L'impugnato decreto n. 29/2022, con il quale è stata disposta la risoluzione, non avrebbe illustrato analiticamente i profili dell'asserito inadempimento accertato nei confronti di Strada dei Parchi. Illustra in proposito parte ricorrente le doglianze riguardanti i cinque capitoli di contestazione trattati nel provvedimento, oggetto di dettagliata ed analitica confutazione, relativi:

1) agli inadempimenti di manutenzione e gestionali:

a) manutenzione ed investimenti;

b) visita ANSFISA 2021;

c) esodo e controesodo;

d) operazioni invernali;

e) indicatori qualità;



- 2) alle criticità post verifica settembre 2018;
- 3) alla sicurezza delle opere;
- 4) alla relazione Commissione ministeriale;
- 5) alla relazione finale Migliorino (verifiche straordinarie; assenza interventi manutentivi; esito sopralluoghi gallerie);
- 6) riferimento alla pendenza di procedimenti penali.

II.5.3 Eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto

Sostiene parte ricorrente che la valutazione relativa all'epilogo del rapporto concessorio non sia stata condotta con riferimento alle cause, quanto, piuttosto, agli effetti che l'una o l'altra soluzione avrebbe potuto avere sulla finanza pubblica. La scelta di ricorrere alla risoluzione per grave inadempimento, anziché alla risoluzione consensuale che pure era all'esame del confronto coordinato dalla Presidenza del Consiglio tra MIMS, MEF e Ragioneria dello Stato, è stata motivata, secondo quanto si legge nella nota informativa del 28 giugno 2022 redatta dal direttore generale strade e autostrade del MIMS, dalla «necessità espressa dalla Ragioneria generale dello Stato di reperire, a valere sulle risorse pubbliche, il fabbisogno finanziario atto a consentire l'attuazione dei provvedimenti».

II.5.4 Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto violazione e/o falsa applicazione degli articoli 9 e 9-bis della Convenzione unica. Violazione degli articoli 1418-1419 del codice civile

Il decreto gravato sarebbe, poi, illegittimo anche nella parte in cui statuisce l'inapplicabilità della previsione convenzionale che subordina il trasferimento della concessione al pagamento da parte del concedente delle somme dovute al concessionario in attuazione del rapporto.

II.5.5 Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 9bis e 11.11 della Convenzione unica

Il decreto direttoriale impugnato sarebbe illegittimo, anche laddove afferma doversi respingere, alla luce della disposta risoluzione del rapporto per grave inadempimento e malgrado le previsioni della Convenzione Unica (artt. 9-bis e 11.11), l'istanza di recesso presentata in data 12 maggio 2022 da Strada dei Parchi e oggetto del giudizio ordinario da questa introdotto con atto di citazione ritualmente notificato al MIMS in data 30 giugno 2022, in quanto, stando al decreto gravato, peraltro, nessuna norma di legge attribuirebbe al Concessionario il diritto di recesso.

Ribadisce poi parte ricorrente le argomentazioni a sostegno delle questioni di compatibilità con il diritto eurounitario, nonché di illegittimità costituzionale, già articolate nell'atto introduttivo del giudizio.

II.6 Con ulteriori motivi aggiunti, depositati il 22 agosto 2022, Strada dei Parchi ha impugnato:

la «Relazione sulle controdeduzioni contenute nella nota prot. 5796 del 15 marzo 2022 della Società Concessionaria Strada dei Parchi, alle contestazioni di grave inadempimento del Concedente formalizzate con note prot. 33797 del 28 dicembre 2021, prot. 1179 del 28 gennaio 2022 e prot. 5092 del 28 febbraio 2022», depositata in giudizio dalle amministrazioni in data 23 luglio 2022;

i medesimi provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo sia in quanto motivati per relationem con riferimento alla predetta «relazione» che per ulteriori vizi propri;

la nota ANAS prot. 476729 dell'8 luglio 2022 e la nota ANAS prot. 543649 del 2 agosto 2022, con cui ANAS ha comunicato il subentro all'odierna ricorrente nella Concessione per l'esercizio delle Autostrade A24 e A25, nonché degli antecedenti e non conosciuti (anche impliciti) provvedimenti del MIMS coi quali si è disposto il subentro di ANAS nella Concessione per l'esercizio delle Autostrade A24 e A25.

Nel denunciare l'illegittimità, in via derivata, della Relazione finale per gli stessi vizi dedotti nel ricorso introduttivo e nel primo ricorso per motivi aggiunti, parte ricorrente ha, ulteriormente, sostenuto la presenza dei seguenti profili inficianti:

eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione e difetto di proporzionalità. Violazione degli articoli 3, 7, 10 e 10-bis della legge n. 241 del 1990 e degli articoli 8-bis e 9 della Convenzione sia per l'assoluta carenza di motivazione del decreto direttoriale n. 29 del 14 giugno 2022, acriticamente conforme ai contenuti della Relazione finale, sia per l'omessa valutazione, in sede di adozione del provvedimento finale, delle articolate e documentate controdeduzioni fornite in sede procedimentale da Strada dei Parchi, valutazione qualificata come necessaria dalla stessa relazione finale, sia, infine, per la violazione delle garanzie procedurali previste dalla Convenzione in tutte le ipotesi di scioglimento anticipato del rapporto (articoli 8-bis e 9 della Convenzione Unica);

eccesso di potere per travisamento dei fatti, ingiustizia manifesta, perplessità dell'azione amministrativa e violazione e/o falsa applicazione dell'art. 18 della Convenzione Unica, laddove il Ministero concedente ha contestato presunte, ma inesistenti, carenze manutentive dell'infrastruttura viaria, smentite sia dalle determinazioni dello stesso



MIMS (che in sede di adeguamento tariffario mai ha contestato gravi inadempimenti manutentivi ostativi all'aggiornamento dei pedaggi), sia nel corso dei vari procedimenti giudiziari definiti e pendenti su tale specifico profilo, anche da plurimi accertamenti peritali, che sempre hanno appurato l'idoneità dell'attività manutentiva svolta nel tempo da Strada dei Parchi e le condizioni di assoluta sicurezza di esercizio dei viadotti e degli altri elementi costitutivi dell'infrastruttura;

difetto di motivazione e violazione delle garanzie partecipative di Strada dei Parchi, laddove la Relazione finale ha arricchito e integrato i generici profili di contestazione elevati dalla DGVCA nelle due note del 28 dicembre 2021 e del 28 gennaio 2022, ledendo in tal modo le prerogative difensive della ricorrente, che non è stata posta in condizione di controdedurre, nel procedimento, su temi e rilievi emersi soltanto dall'esame «postumo» della relazione finale;

eccesso di potere per erroneità dei presupposti, con riferimento a due temi di contestazione sviluppati nella relazione finale in relazione ai c.d. affidamenti infragruppo: da un lato, la insussistente violazione dell'obbligo di affidamento a terzi di lavori, servizi e forniture, ripetutamente ritenuto inapplicabile a Strada dei Parchi dalla giurisprudenza amministrativa e infine dichiarato incostituzionale dalla Consulta anche nei confronti dei concessionari autostradali non selezionati con procedure di evidenza pubblica (come invece è stato per Strada dei Parchi), dall'altro, la pretesa erroneità della determinazione dei ribassi applicabili ai contratti di lavori eseguiti tramite affidamento infragruppo, oggetto di un ampio contenzioso amministrativo sovente risoltosi in favore del concessionario;

eccesso di potere per erroneità dei presupposti, confutandosi le infondate e pretestuose osservazioni tecniche contenute nella Relazione finale;

ulteriori profili di incostituzionalità correlati alle asserite anomalie registratesi nell'*iter* di conversione delle norme introdotte con il decreto-legge n. 85 del 2022, confluite nel decreto-legge n. 68 del 2022, già in fase di avanzato esame delle Camere, poi convertito con legge n. 108 del 2022.

Sotto tale ultimo profilo, sostiene Strada dei Parchi che il decreto-legge n. 68 del 2022 era stato emanato quasi un mese prima del decreto n. 85, sicché si trovava in una fase già avanzata dell'*iter* parlamentare di conversione; e grazie al transito in un veicolo normativo già «in moto», le norme di quest'ultimo n. 85 si sono trovate a giovare del trattamento di quello, con la conseguenza che la conversione in legge è intervenuta nel tempo record di soli ventinove giorni (con affermato «aggiramento» dell'art. 77 della Costituzione).

Nell'osservare come, in sede parlamentare, sia stato soppresso il riferimento alla non necessità della registrazione della Corte dei conti, originariamente prevista dal decreto-legge n. 85, rileva parte ricorrente che non è affatto venuta meno la previsione, secondo cui al decreto interministeriale oggetto dell'impugnazione proposta col ricorso principale è stato praticato un trattamento speciale, rimanendo inalterata la previsione, secondo cui «Con la presente disposizione, il citato decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze è reso immediatamente e definitivamente efficace» (comma 1, secondo periodo).

II.7 Conclude parte ricorrente chiedendo, in accoglimento del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, previa disapplicazione delle disposizioni di «legge provvedimento» di cui agli articoli 1 e 2, del decreto-legge n. 85 del 2022 e 7-bis e 7ter, del decreto-legge decreto-legge n. 68 del 2022, ovvero previa rimessione della controversia alla Corte costituzionale in considerazione delle formulate eccezioni di legittimità costituzionale, l'annullamento dei provvedimenti gravati e degli atti presupposti, conseguenti e consequenziali.

II.8. Si sono costituiti in giudizio il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Presidenza del Consiglio dei ministri; i quali, con memorie depositate il 23 luglio, il 3 settembre, il 9 settembre, il 2 novembre, il 15 novembre 2022 - assistite da un imponente deposito documentale, che ha accompagnato l'intero svolgimento della controversia - hanno analiticamente controdedotto alle doglianze articolate con i suindicati mezzi di tutela, preliminarmente eccependo:

l'inammissibilità del ricorso, per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo;

l'inammissibilità del ricorso, in quanto surrettiziamente volto a introdurre un'azione diretta di legittimità costituzionale delle disposizioni del decreto-legge n. 85 del 2022;

l'inammissibilità dei dispiegati interventi *ad adiuvandum*.

II.9 Quanto all'ultimo profilo sopra indicato, si sono costituiti in giudizio, appunto nella qualità di interventori *ad adiuvandum*:

Altea SPV S.r.l.;

Dexia Crediop S.p.a.;

Dexia Crédit Local;

UniCredit S.p.a.;

ING Belgium SA/NV;



ING Bank N.V., Milan Branch (Succursale di Milano);
Société Générale S.A.;
Société Générale S.A., Succursale di Milano;
MPS Capital Services Banca per le Imprese S.p.a.;
Cassa Depositi e Prestiti S.p.a.;
Intesa San Paolo S.p.a.;
Toto S.p.a. Costruzioni Generali;
Toto Holding S.p.a. e Concessioni Autostradali S.p.a.

A dire dei suindicati enti finanziatori, gli atti gravati in via principale da Strada dei Parchi riverberano conseguenze pregiudizievoli sulla posizione dai medesimi vantata, in quanto:

non contemplano alcun meccanismo inteso a salvaguardare i rapporti finanziari in essere tra Strada dei Parchi ed enti finanziatori, traducendosi nella arbitraria spoliazione del diritto degli enti finanziatori a contare su un debitore dotato degli asset, delle risorse (anche umane) e del flusso di cassa rivenienti dal pagamento dei pedaggi indispensabili all'adempimento dei propri obblighi restitutori;

l'immediata attribuzione dell'infrastruttura al Governo (e, per esso, ad ANAS) determina il rischio di un immediato default finanziario di Strada dei Parchi, rimasta debitrice degli enti finanziatori;

la risoluzione della concessione per inadempimento della concessionaria vanifica il credito della concessionaria verso il MIMS, credito che, come sopra ricordato, la concessionaria ha ceduto in garanzia agli stessi enti finanziatori (non soltanto, infatti, il quarto periodo del comma 1 dell'art. 35 del decreto-legge n. 162 del 2019 determina il relativo importo nella sola voce di cui alla lettera *a*) dell'art. 176, comma 4, del decreto legislativo n. 50/2016, escludendo che l'efficacia del provvedimento di risoluzione sia sottoposta alla condizione del relativo pagamento; ma, sullo stesso ammontare, ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto-legge n. 85 del 2022, il MIMS è autorizzato a trattenere il credito vantato da ANAS a titolo di prezzo di concessione nei confronti della concessionaria, in particolare una somma corrispondente all'entità delle rate di corrispettivo «dovute e non ancora versate dalla concessionaria alla data dell'8 luglio 2022»: il che fa sostanzialmente sfumare il contenuto della garanzia degli enti finanziatori;

la risoluzione della concessione per inadempimento della concessionaria potrebbe determinare l'escussione della Garanzia di buona esecuzione, traducendosi in ulteriore profilo di danno a carico di tutti gli enti finanziatori, atteso che, in quanto la Garanzia di buona esecuzione è emessa a valere sul Contratto di finanziamento, il diritto di regresso dell'ente finanziatore emittente nei confronti di Strada dei Parchi andrebbe a concorrere con i diritti di tutti gli altri enti finanziatori, i quali vedrebbero pertanto ulteriormente ridotte le proprie chances di essere rimborsati poiché, a parità di massa attiva, le passività da soddisfare risulterebbero incrementate.

Identicamente, gli enti finanziatori intervenuti nel presente giudizio hanno rimesso a questo Organo giudicante la valutazione se:

essi siano titolari di un interesse riflesso, di mero fatto, e come tale «spendibile» con un intervento ad adiuvandum;

o, piuttosto, di un interesse diretto all'impugnativa dei medesimi atti gravati da Strada dei Parchi; in tale ultima ipotesi, formulando istanza di conversione del presente intervento in ricorso autonomo, ai sensi dell'art. 32, comma 2, c.p.a.

II.10 Si sono, ulteriormente, costituiti ad adiuvandum i sigg.ri G T , D B , F T , M F , R R e M C R - dirigenti, tutti, di Strada dei Parchi – i quali:

nell'osservare che, in virtù della previsione contenuta nell'art. 2, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge n. 85/2022, il comparto dirigenziale di Strada dei Parchi è stato escluso dal novero del personale di cui ANAS può avvalersi per assicurare la gestione della concessione, conseguentemente privando i singoli dirigenti di competenze, strutture e processi di cui sino a quel momento erano responsabili e con evidenti ripercussioni di tipo curriculare ed economico, anche connesso al raggiungimento di performance e obiettivi;

hanno altresì posto in luce che, stante la risoluzione della concessione e il conseguente venir meno dell'oggetto sociale della società, in conseguenza dell'impossibilità di essere riassorbiti dal nuovo concessionario, andranno incontro ad una prevedibile interruzione del rapporto di lavoro, non rivestendo più alcuna utilità nella risultante compagine.

II.11 *Ad opponendum*, si sono invece costituiti in giudizio CODACONS - Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti dei consumatori e degli utenti e Associazione Utenti Autostrade; i quali, esplicitata la rivestita posizione nel giudizio *de quo* ed il sottostante interesse, hanno insistito per la reiezione del gravame.



II.12 Con ordinanza n. 4809 del 28 luglio 2022, questa Sezione ha accolto l'istanza cautelare dalla parte ricorrente proposta con l'atto introduttivo del giudizio e con i primi motivi aggiunti, a fronte:

della valutata esigenza - interinalmente, rispetto alla definizione della controversia – di assicurare continuità gestionale delle infrastrutture in discorso;

e della, parimenti apprezzata, necessità di «preservazione della fondamentale esigenza di assicurare l'indispensabile sicurezza della circolazione autostradale», ritenuta suscettibile di «essere assicurata mediante attribuzione al ... commissario straordinario istituito con l'art. 206 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77 ... delle funzioni di costante supervisione e diretta ed assidua vigilanza in ordine alla attività gestionale interinalmente posta in essere da Strada dei Parchi».

L'appello cautelare proposto dalle amministrazioni in prime cure resistenti è stato accolto dal giudice d'appello, dapprima con decreto *ex art.* 56 c.p.a. n. 3917 del 1° agosto 2022, quindi, con ordinanza della Sezione V del Consiglio di Stato, n. 4086 del 26 agosto 2022.

In particolare, il provvedimento collegiale da ultimo indicato:

preso atto che, «pur nella doverosa considerazione di tutti gli interessi coinvolti nel presente contenzioso, ... debba essere data prevalenza – avuto riguardo alla circostanza che le concessioni di servizi su beni pubblici, quale la concessione autostradale di cui all'odierno contenzioso, vengono rilasciate nell'interesse dell'utenza - al pregiudizio alla sicurezza stradale che si è inteso scongiurare con l'adozione degli atti gravati»; dovendo, conseguentemente, «darsi preminenza alle esigenze di sicurezza della circolazione rispetto al pur rilevante interesse economico di cui sono portatori gli imprenditori del settore, alla luce dei canoni costituzionali di salvaguardia dell'integrità fisica e della salute degli individui, recedendo il valore dell'iniziativa economica, nel giudizio di bilanciamento con il valore superiore della salute individuale e collettiva, al quale è garantita la massima protezione»;

e rilevato che «la situazione determinatasi per effetto della insufficiente spesa per manutenzione da parte di Strada dei Parchi S.p.a. ha reso necessaria l'adozione di provvedimenti di limitazione dell'infrastruttura, volti a garantire l'esercizio autostradale in condizioni di sicurezza e che la stessa concessionaria ha segnalato la propria limitata capacità di finanziamento, e al fine di assicurare l'esecuzione di interventi considerati improrogabili, ha richiesto l'acquisizione di risorse pubbliche ovvero, in alternativa, la possibilità di impiegare le risorse assegnate al Commissario straordinario *ex art.* 206 del decreto-legge n. 34/2020»; e che «lo stato di decozione di Strada dei Parchi S.p.a., a prescindere dall'indagine sulle sue cause, da accertarsi nelle sedi all'uopo deputate, in ragione del vasto contenzioso esistente tra le parti, appare evincibile anche dalla presentazione da parte di Strada dei Parchi S.p.a. del ricorso per concordato, sia pure in continuità aziendale»;

ha ritenuto:

dal momento che, «in caso di permanenza della gestione in capo a Strada dei Parchi S.p.a., la stessa non sarebbe ... in grado di assicurare la regolare prosecuzione delle attività di manutenzione ordinaria, con ciò determinando il progressivo deterioramento dell'infrastruttura e l'esigenza di assumere crescenti misure di limitazione della stessa, a pregiudizio degli utenti, peraltro onerati, al ricorrere di tale ipotesi, dal pagamento di un pedaggio non ragionevolmente proporzionato al servizio assicurato»;

e «che il pregiudizio alla sicurezza della circolazione possa ravvisarsi quanto meno pro futuro, in ipotesi di sospensione degli effetti degli atti gravati in prime cure, anche in eventuale assenza all'attualità del pericolo di crolli strutturali, avuto riguardo al progressivo ed inevitabile ulteriore deterioramento dell'infrastruttura, in assenza dei necessari interventi manutentivi; ciò a prescindere dalla disamina nella sede di merito dello stato di degrado all'attualità e delle sue cause»;

accoglibile l'appello cautelare, «avuto riguardo all'incapacità di Strada dei Parchi di assolvere ai necessari obblighi manutentivi dell'infrastruttura, con ulteriore aggravio delle condizioni della stessa e connesso pregiudizio alla sicurezza della circolazione».

III. I ricorsi in epigrafe vengono, entrambi, trattenuti per la decisione alla pubblica udienza del 7 dicembre 2022.

DIRITTO

I. Vanno, preliminarmente, ribadite le considerazioni – espresse in inizio della narrativa in fatto – che hanno condotto il Collegio, ravvisati profili di connessione oggettiva e soggettiva, a disporre la riunione degli epigrafati ricorsi. I sopra indicati elementi, unitamente alla inequivoca consecuzione e connessione di carattere procedimentale intercor-



rente fra gli atti impugnati con i ricorsi all'esame, rende infatti imprescindibile, ai fini di una complessiva comprensione della vicenda controversia, procedere alla riunione delle impugnative all'esame, con conseguente unitaria trattazione, nei limiti e con le precisazioni che il Collegio avrà cura, *infra*, di precisare, delle questioni con tali gravami sottoposte a sindacato giurisdizionale.

II. Quanto al ricorso N.R.G. 8175 del 2022, viene, in primo luogo, in considerazione l'eccezione, dalla difesa erariale formulata con memoria depositata in atti il 23 luglio 2002 (e, quindi, ribadita con gli ulteriori scritti difensivi), con la quale viene sostenuta la carenza di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo.

II.1 Muove, tale eccezione, dal rilievo, per cui:

se «il ricorso proposto da Strada dei Parchi si fonda sull'asserita violazione «della buona fede da parte del Ministero nell'esecuzione del contratto - Convenzione Unica, in violazione degli obblighi di solidarietà e correttezza, richiamati nell'art. 2 Cost. e negli articoli 1175 e 1375 del codice civile, cui deve improntarsi il comportamento reciproco delle parti nella esecuzione del contratto, attraverso la cooperazione di ciascuna nella realizzazione dell'interesse dell'altra, entro i limiti di un apprezzabile sacrificio. I fatti sopra narrati danno la misura di un contegno la cui illegittimità va ben oltre l'inadempimento, perché in dispregio degli obblighi costituzionali e legislativi di buona fede contrattuale»;

e se «la ricorrente contesta ... che il Concedente avrebbe violato gli obblighi convenzionali, avendo proceduto a una risoluzione anticipata del rapporto concessorio in assenza dei relativi presupposti»; allora, «la consistenza della posizione giuridica vantata da Strada dei Parchi – in quanto tesa a censurare una illegittima condotta del Concedente nella fase di esecuzione del rapporto concessorio – va ... ricondotta allo schema del diritto soggettivo».

Corroborata tale convinzione, secondo quanto argomentato dalle resistenti amministrazioni, anche l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (8 luglio 2019, n. 18267 e 27 novembre 2019, n. 31029), secondo cui «ogni controversia concernente la fase esecutiva della concessione, ivi comprese le questioni inerenti all'adempimento della stessa, è devoluta alla giurisdizione ordinaria, poiché in tale fase l'amministrazione concedente non esercita i propri poteri pubblicistici, ma i diritti e le facoltà che le spettano nell'ambito di un rapporto paritetico tra le parti».

II.1.1 Proprio il riferimento, come da ultimo operato, all'esercizio di poteri pubblicistici, induce il Collegio a ritenere che la presente controversia rientri nel perimetro cognitorio rimesso all'adito giudice amministrativo. È ben vero che anche il giudice d'appello (*cf.* Sez. III, 13 ottobre 2020, n. 6181) ha escluso la configurabilità dell'esercizio di un potere autoritativo «quando, esaurita la fase pubblicistica della scelta del concessionario, sia sorto il “vincolo” contrattuale e siano in contestazione la delimitazione del contenuto del rapporto, gli adempimenti delle obbligazioni contrattuali e i relativi effetti sul piano del rapporto, salvo che l'amministrazione intervenga con atti autoritativi che incidono direttamente, seppure successivamente all'aggiudicazione, sulla procedura di affidamento mediante esercizio del potere di annullamento d'ufficio o, comunque, nella fase esecutiva mediante altri poteri riconosciuti dalla legge».

Tale conclusione trova conferma, secondo quanto indicato nella pronuncia in rassegna, nell'art. 133, comma 1, lettera c), c.p.a., «che, oltre a richiamare *ad excludendum* le controversie concernenti “indennità, canoni e altri corrispettivi”, tipizza le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in quelle che costituiscono espressione dell'esercizio di poteri autoritativi (inerenti sia alla fase anteriore che a quella successiva alla stipulazione del contratto), quali sono quelle “relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore”. Conseguentemente, “per radicare la giurisdizione esclusiva non è sufficiente la mera attinenza della controversia con una determinata materia, occorrendo pur sempre che la controversia abbia ad oggetto, in concreto, la valutazione di legittimità di provvedimenti amministrativi che siano espressione di pubblici poteri (Cass. SU 25 febbraio 2011, n. 4614)”.

Pertanto, «le controversie nelle quali il petitum sostanziale è l'accertamento dell'adempimento o dell'inadempimento delle parti alle obbligazioni assunte nell'ambito del rapporto concessorio, non coinvolgono sotto alcun profilo un controllo sull'esercizio del potere pubblico, in relazione ai parametri di legittimità dell'azione amministrativa provvedimentale», in quanto «al giudice di merito è chiesto di valutare la corrispondenza al vero dei fatti di inadempimento dedotti a fondamento delle pretese e di qualificarli giuridicamente, per trarne le conseguenze sul piano privatistico, vertendosi in tema di diritti soggettivi vantati in posizione di parità dal privato nei confronti dell'ente pubblico o parificato».

II.1.2 Lo stesso giudice d'appello, con sentenza di poco successiva, rispetto a quella precedentemente citata (Sez. V, 17 dicembre 2020, n. 8100):

nel rammentare come, a mente dell'art. 133, comma 1, lettera b), c.p.a., le controversie «aventi ad oggetto atti e provvedimenti» relative alle concessioni di beni pubblici sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, mentre, in via di «eccezione», sono rimesse al giudice ordinario le controversie «concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi»;



ha ritenuto che «la concentrazione davanti al giudice amministrativo delle controversie concernenti le concessioni di beni pubblici è ... derogata per le ipotesi dichiaratamente eccezionali da essa previste e pertanto da interpretare in conformità al canone enunciato dall'art. 14 delle preleggi, secondo cui le leggi «che fanno eccezione a regole generali (...) non si applicano oltre i casi (...) in esse considerati»,

conseguentemente, valorizzando «la concezione, tuttora valida, secondo cui la concessione di beni pubblici è un istituto in cui è immanente l'interesse dell'amministrazione ad un corretto utilizzo e gestione del bene affidato in uso speciale al privato concessionario», in ragione del fatto che è «nel potere unilaterale di affidamento dell'uso del bene pubblico spettante all'amministrazione che va individuata la genesi della concessione, con regolamentazione dei profili di carattere patrimoniale, in funzione accessiva del presupposto provvedimento di concessione, mediante lo strumento contrattuale».

Nell'osservare come il fondamento giustificativo dell'orientamento ora in rassegna ben possa essere omogeneamente predicato anche a proposito delle concessioni autostradali (anzi, a fortiori, non soltanto in ragione della rilevanza «strategica» assunta dalla gestione delle comunicazioni viarie, ma anche dalla molteplicità di interessi, molti dei quali a diretta protezione costituzionale, da esse coinvolti), ancorché connotate da carattere «misto» (risolvendosi esse nella concessione non soltanto di beni, ma anche del complesso di attività che assistono lo svolgimento e l'attuazione delle prerogative gestorie), non può non convenirsi con quanto sostenuto nella sentenza da ultimo richiamata, quanto all'immanenza in capo all'amministrazione concedente, anche nel corso del rapporto concessorio, di «poteri autoritativi necessari ad assicurare che la gestione privata del bene rimanga coerente con il superiore interesse pubblico ed a ricondurla ad esso ogniquale volta se ne sia verificata una deviazione, sino al punto di porre termine all'uso speciale e così riacquisire il bene alla sfera pubblica»: di talché, «alla posizione di supremazia così mantenuta dall'amministrazione fa riscontro la soggezione del privato concessionario, al quale è riconosciuto l'interesse legittimo al corretto esercizio dei poteri autoritativi spettanti alla prima».

II.1.3 Se, come visto, la giurisprudenza più recente ha ripartito la giurisdizione sulle controversie relative alla fase esecutiva di una concessione nel senso di attribuirle:

al giudice ordinario, quando hanno a oggetto l'adempimento e la correlata determinazione dei diritti e degli obblighi dell'amministrazione e del concessionario, nonché la valutazione «in via incidentale, [del]la legittimità degli atti amministrativi incidenti sulla determinazione del corrispettivo»

e al giudice amministrativo, nei casi in cui l'amministrazione, successivamente all'aggiudicazione definitiva, intervenga con atti autoritativi incidenti direttamente sulla procedura di affidamento, mediante esercizio del potere di annullamento d'ufficio, o comunque adotti atti autoritativi in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge n. 241/1990, oltre che nei casi previsti dalla legge (Cass. civ., SS.UU., 8 luglio 2019, n. 18267 e 18 dicembre 2018, n. 32728); e ciò, in quanto il potere autoritativo «non è ravvisabile in linea di principio quando, esaurita la fase pubblicistica della scelta del concessionario, sia sorto il «vincolo» contrattuale e siano in contestazione la delimitazione del contenuto del rapporto, gli adempimenti delle obbligazioni contrattuali e i relativi effetti sul piano del rapporto, salvo che l'amministrazione intervenga con atti autoritativi che incidono direttamente, seppure successivamente all'aggiudicazione, sulla procedura di affidamento mediante esercizio del potere di annullamento d'ufficio o comunque nella fase esecutiva mediante altri poteri riconosciuti dalla legge», la giurisprudenza amministrativa è orientata nel senso che la giurisdizione del giudice ordinario è ancorata alle questioni inerenti l'adempimento e l'inadempimento della concessione stessa, nonché alle conseguenze risarcitorie, relativi ai rapporti paritetici, ferma restando la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nei casi in cui l'amministrazione eserciti poteri autoritativi tipizzati dalla legge (Cons. Stato, Sez. V, 9 aprile 2020, n. 2348, emessa in materia di giurisdizione sulla determina di un ente territoriale di risoluzione per grave inadempimento di un contratto di affidamento del servizio di gestione parcheggi). Si tratta quindi di esaminare, con riferimento alla sottoposta controversia, se i provvedimenti impugnati costituiscano esercizio di pubblico poteri nel senso di cui alla giurisprudenza della Corte costituzionale («la materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo»: *cfr.* Corte Cost. 6 luglio 2004, n. 204).

II.2 La Convenzione unica del 18 novembre 2009 prevede, invero, che:

possa intervenire la decadenza della concessione (art. 9), laddove, esperito l'accertamento di gravi inadempimenti da parte del concessionario (art. 8-bis), perduri la grave inadempienza del concessionario agli obblighi di cui all'art. 3, comma 0, nonché comma 2, lettera a), b), c), g), h), i), j), k), l), m), n), p), q), r), t), u), w), y), z), dd1) e dd2) e di cui all'art. 5-ter;

ovvero (art. 9-bis) «fermo restando quanto previsto al precedente art. 9, il concessionario avrà diritto, nel rispetto del principio dell'affidamento, ad un indennizzo / risarcimento a carico del concedente in ogni caso di recesso, revoca per motivi di pubblico interesse, risoluzione per inadempimento del concedente, e/o cessazione anticipata del rapporto di convenzione, pur indotto da atti e/o fatti estranei alla volontà del concedente, anche di natura straordinaria o imprevedibile, ivi inclusi mutamenti sostanziali del quadro legislativo o regolatorio».



Con ogni evidenza, le due previsioni si rivolgono a fattispecie differenti.

La prima, evoca la previsione di cui all'art. 1454 del codice civile, avendo di mira i fatti di inadempimento a obbligazioni aventi contenuto patrimoniale contenute nella medesima convenzione.

La seconda, invece, intende sanzionare quei comportamenti che, pur non concretizzandosi nella violazione di una delle obbligazioni contenute nella convenzione, impediscono il pieno soddisfacimento degli interessi ai quali quella convenzione è finalizzata.

Il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario non costituisce, infatti, l'oggetto di una delle obbligazioni di cui alla convenzione. Lo stesso codice dei contratti pubblici stabilisce che il Piano economico Finanziario (PEF), volto a dimostrare la concreta capacità del concorrente di correttamente eseguire la prestazione per l'intero arco temporale prescelto attraverso la responsabile prospettazione di un equilibrio economico-finanziario di investimenti e connessa gestione, nonché il rendimento per l'intero periodo, «il che consente all'amministrazione concedente di valutare l'adeguatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione stessa» (Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 2018, n. 2214), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione del rischio operativo (art. 165 del decreto legislativo n. 50 del 2016), non una delle obbligazioni del concessionario. Come condivisibilmente sostenuto da C.G.A.R.S. (sentenza 16 ottobre 2020, n. 935), «le tematiche di sostenibilità della concessione e di affidabilità del contraente coinvolgono non le mere partite corrispettive derivanti dall'accordo ma il sottostante (e rilevante nella fattispecie concessoria quale istituto di diritto pubblico) interesse pubblico sotteso, in quanto costituiscono il presupposto della continuità dell'erogazione del servizio, nonché della qualità con la quale il medesimo è espletato»; di talché, allorché il legislatore del 2016 «ha inteso disciplinare la risoluzione per inadempimento del concessionario ha fatto riferimento alla mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento e al mancato collocamento delle obbligazioni, nonché al più generale inadempimento (delle obbligazioni) del concessionario (art. 165, comma 5 e art. 176 decreto legislativo n. 50/2016)».

Non vengono, invece, affrontate in modo diretto dal codice dei contratti pubblici, le questioni che si pongono allorché viene (in tesi) tradita, da parte del concessionario, la posizione di garanzia e di affidabilità nel tempo che l'amministrazione si era premurata di verificare *ex ante*.

Il decreto legislativo n. 50/2016 si limita a fare salvi i poteri di autotutela (art. 176, comma 1) e a prevedere specifiche regole e ipotesi per l'annullamento d'ufficio e la revoca (art. 176).

Infatti, nella prospettiva della direttiva n. 2014/23/UE, il punto terminale del processo di contrattualizzazione delle concessioni, in particolare per quanto concerne la fase esecutiva, è costituito dall'art. 176 del decreto legislativo n. 50/2016, che configura cause di modifica e di risoluzione del contratto di concessione (anche per inadempimento), sulla falsariga di quanto previsto per la modifica e la risoluzione del contratto di appalto e, in genere, per i contratti: regole che, anche se stabiliscono poteri di intervento sul rapporto non riconducibili alla dinamica privatistica, sono comunque volte a presidiare la fase della gara (così, in particolare, i poteri di annullamento di cui all'art. 176 codice dei contratti pubblici, corrispondenti a quanto previsto dall'art. 44 della dir. UE n. 23 del 2014).

II.3 Quanto alla dedotta vicenda contenziosa, è incontrovertibile che non si disquisisca dell'inadempimento di un'obbligazione di cui alla regolamentazione del rapporto concessorio, ma del fatto che la condotta del concessionario, temporalmente articolata, abbia evidenziato profili che rendono – ad avviso del concedente – incerti la correttezza nell'adempimento della pluralità di obblighi sul medesimo immanenti, nonché la sostenibilità e l'affidabilità nel tempo dell'erogazione del servizio, in una prospettiva pubblicistica nella quale le condizioni economiche e finanziarie del concessionario sono strumentali al perseguimento dell'interesse pubblico. Laddove invece, nell'ordinamento civilistico, vengano a confrontarsi interessi privati, nella dinamica di una relazione corrispettiva, le condizioni economiche dell'altro contraente rilevano in modo meno incisivo (vedendo in evidenza le ipotesi di autotutela privatistica avverso il mutamento delle condizioni economiche dell'altro contraente o il venir meno delle garanzie contrattuali, di cui agli articoli 1186 e 1461 del codice civile).

Anche l'art. 176 del decreto legislativo n. 50 del 2016, si limita a prevedere ipotesi di risoluzione per inadempimento. È solo l'inserimento dell'atto di «decadenza» nell'ambito dell'ordinamento amministrativo che consente, almeno in astratto, di concepire un provvedimento che, essendo esercizio di un potere autoritativo, produce effetti estintivi sul rapporto pattizio, pur non derivando dall'inadempimento di una delle obbligazioni.

Il Collegio ritiene che, al di là della specifica definizione del potere esercitato (che attiene alla successiva fase di merito), l'amministrazione abbia nella fattispecie fatto uso di potere autoritativo, che si giustifica ed è finalizzato ad assicurare la continuità nell'espletamento del servizio pubblico e quindi del pubblico interesse; con la conseguenza che non vi sono motivi per ritenere che non operi l'ipotesi di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133, comma 1, lettera c), c.p.a. Infatti, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, possono residuare in capo all'autorità procedente poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva (Corte Cost., n. 43 del 2011), in relazione ai quali è prevista la giurisdizione esclusiva, a norma dell'art. 133, comma 1, lettera c), c.p.a., sempre che detti poteri (in particolare, di autotutela) siano tipizzati dalla legge nazionale in senso compatibile con la



legislazione eurounitaria. Del resto, la giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di specificare, in relazione alla diversa fattispecie di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133, comma 1, lettera e), n. 1, c.p.a., che non contempla la fase esecutiva del rapporto, che «la risoluzione anticipata del contratto disposta autoritativamente è di competenza del giudice ordinario solo se incide su un rapporto di natura privatistica in cui le parti sono in condizione di parità, come nel caso dell'inadempimento delle obbligazioni poste a carico dell'appaltatore, non implicando l'esercizio di poteri discrezionali dell'amministrazione (Cass. civ., SS.UU., 10 gennaio 2019, n. 489).

Invece, la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo allorché, come nella fattispecie, «venga esercitato un potere autoritativo di risoluzione contrattuale che implichi o valutazioni di carattere discrezionale circa la convenienza per l'amministrazione di proseguire nel rapporto già in essere, o la rilevazione in autotutela dell'esistenza di una causa di nullità dell'aggiudicazione, anche successivamente alla stipula del contratto» (Cons. Stato, Sez. III, 12 febbraio 2020, n. 1084; C.G.A.R.S., 935/2020 cit.).

III. Affermata, dunque, la giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, la delibazione del sottoposto *thema decidendum* transita, necessariamente, attraverso la previa decifrazione delle domande dalla parte ricorrente dedotte in giudizio con gli atti introduttivi dei riuniti ricorsi, nonché con i motivi aggiunti per ciascuno di essi proposti.

III.1 Con il primo ricorso (N.R.G. 1453 del 2022), come in narrativa rilevato, sono stati sottoposti a sindacato gli atti di contestazione - rivolti nei confronti di Strada dei Parchi - di inosservanza di obblighi aventi fondamento nel rapporto concessorio.

Con il secondo gravame (N.R.G. 8175 del 2022), sono stati impugnati:

il decreto della Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 29 del 14 giugno 2022;

ed il decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili adottato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 7 luglio 2022, recanti risoluzione del rapporto concessorio in essere con Strada dei parchi; i quali, non comunicati al momento dell'introduzione del giudizio, hanno, poi, formato oggetto di proposizione di motivi aggiunti (depositati il 22 luglio 2022), in quanto conosciuti dalla ricorrente in occasione del deposito documentale effettuato dalle amministrazioni intimare in data 13 luglio 2022.

Se la stretta consecuzione (logico-giuridica, prima ancora che meramente temporale) delle sequenze procedurali (e delle conclusive manifestazioni provvedimentali) rendono, ancora una volta, indubbia la stretta (ed imprescindibile) connessione fra le controversie, va rilevato come l'adozione dell'ultimo degli atti sopra indicati atti sia stata «accompagnata» dalla presentazione (il medesimo giorno dell'emanazione del decreto interministeriale da ultimo citato) del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85; il quale (recante «Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza») ha, all'art. 2, così stabilito:

«La Convenzione unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra ANAS S.p.a. e Strada dei Parchi S.p.a. per la gestione in concessione della rete autostradale costituita dalle autostrade A24 e A25 è risolta per grave inadempimento del concessionario, Strada dei Parchi S.p.a., sulla base delle motivazioni del decreto della Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 29 del 14 giugno 2022, approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili adottato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 7 luglio 2022. Con la presente disposizione, il citato decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze è reso immediatamente e definitivamente efficace. Fermo quanto previsto dall'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ai decreti di cui al primo e al secondo periodo del presente comma si applica, ancorché non sottoposti a visto e registrazione della Corte dei conti, la disciplina prevista dall'art. 1, comma 1, quarto periodo, della legge 14 gennaio 1994, n. 20» (comma 1);

«Fermo quanto previsto dall'art. 35, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, in considerazione della retrocessione al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili in qualità di concedente della rete autostradale, costituita dalle autostrade A24 e A25 e nelle more del trasferimento della titolarità della concessione di detta rete autostradale, alla società in-house di cui all'art. 2, comma 2-sexies, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, e, comunque, non oltre la data del 31 dicembre 2023, ANAS S.p.a. assume, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente decreto e al fine di assicurare la continuità della circolazione in condizione di sicurezza, la gestione delle autostrade A24 e A25, ai sensi del medesimo comma 1 del citato art. 35, provvedendo, altresì, allo svolgimento delle seguenti attività:

a) effettuazione degli interventi di manutenzione ordinaria;



b) completamento degli interventi di cui all'art. 52-*quinquies* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 e di cui all'art. 16-*bis* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, a valere sulle risorse previste dalle citate disposizioni;

c) nei limiti delle risorse allo scopo individuate, effettuazione di ogni ulteriore intervento ritenuto necessario dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ovvero dal Commissario straordinario di cui all'art. 206 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020 n. 77» (comma 2).

III.2 Viene, pertanto, in evidenza un *modus operandi* (*rectius*: decidendi) affatto peculiare, laddove la determinazione risolutoria del rapporto, correttamente inalveata dall'adozione delle previste determinazioni amministrative, è stata «doppiata» da un atto normativo di rango primario, quale, appunto, il decreto-legge. Va soggiunto, ai fini della necessaria completezza espositiva, come il suindicato decreto-legge sia stato abrogato dall'art. 1, comma 2, della legge 5 agosto 2022, n. 108, a decorrere dal 6 agosto 2022; a norma del quale, sono stati peraltro mantenuti validi «gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del presente decreto».

Le disposizioni introdotte dall'art. 2 del decreto-legge n. 85 sono, poi, transitate nel testo del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (art. 7-*ter*, inserito dalla legge di conversione 5 agosto 2022, n. 108).

III.3 Del tutto comprensibile si rivela, alla luce di quanto precedentemente rappresentato, la sollecitazione del sindacato giurisdizionale, da parte di Strada dei Parchi, con riferimento alla norma primaria sopra individuata, con riferimento alla quale parte ricorrente ha dedotto molteplici profili di illegittimità costituzionale. In presenza, infatti, di una disposizione legislativa che (sovrapponendosi, se non addirittura sostituendosi) alla determinazione amministrativa avente carattere risolutorio del rapporto, la delimitazione della devoluzione al sindacato giurisdizionale esclusivamente di quest'ultima, rischia di rivelare insanabili profili di carenza di interesse, atteso che, quand'anche le censure avverso essa dedotte dovessero rivelarsi fondate, in ogni caso il «bene della vita» (riguardato in chiave, evidentemente oppositiva rispetto all'esercizio del potere pubblico) sarebbe comunque impossibile da conseguire, permanendo la vigenza (e l'idoneità alla produzione di effetti giuridicamente rilevanti) della disposizione normativa primaria che ha - parimenti, rispetto agli atti amministrativi - disposto la risoluzione, per grave inadempimento, del rapporto concessorio in essere con Strada dei Parchi.

Per effetto di tale - si ribadisce, invero singolare - «blindatura» del provvedimento amministrativo a mezzo di una norma di legge avente medesima ricaduta effettuale sulla permanenza del rapporto, si è venuto, quindi, a delineare una sorta di «cortocircuito» processuale, per effetto del quale:

se l'impugnazione dei soli provvedimenti amministrativi (di risoluzione del rapporto concessorio) si rivela, *ex se* riguardata, priva di attuale ed immanente interesse, in difetto della verifica in ordine al sovrapponibile testo di legge;

d'altro canto, la diretta impugnazione di quest'ultimo in sede giurisdizionale di legittimità (così come l'esercizio, da parte del giudice amministrativo, di un sindacato, appunto, di legittimità) è evidentemente preclusa, attese le prerogative esercitabili dal solo giudice delle leggi, all'interno (ed in conseguenza) della devoluzione ad esso di questione di non manifesta illegittimità costituzionale, laddove (evidentemente) presidiata dalla verifica della sussistenza ed immanenza dei relativi presupposti.

L'esposto meccanismo di reciproca presupposizione che caratterizza (dapprima e coevamente) l'adozione delle determinazioni amministrative (del 14 giugno e del 7 luglio) e dell'atto giurisdizionale, rivelato dalla presente controversia, appare suscettibile di depotenziare l'effettività della tutela giurisdizionale (con riveniente vulnerazione del cardine costituzionale di cui all'art. 24), in quanto:

se la (mera) impugnazione degli atti amministrativi non è, isolatamente riguardata, idonea a garantire il soddisfacimento dell'interesse sostanziale del quale è portatrice la parte che abbia sollecitato l'esercizio del sindacato giurisdizionale, d'altro canto, e corrispondentemente, viene a rivelarsi preclusa la diretta impugnazione, dinanzi al giudice amministrativo, di atti aventi rango normativo primario, il cui controllo spetta alla sola Corte costituzionale.

III.4 Tale tematica impatta, con ogni evidenza, con le criticità interpretative che hanno accompagnato la decifrazione, a fini di individuazione della esperibile tutela giurisdizionale, della configurazione delle c.d. «leggi provvedimento»: nel relativo novero dovendo, invero inequivocabilmente, assumersi il testo del decreto-legge n. 85 del 2020 (e, quindi, del decreto-legge n. 68 del 2022, convertito poi in legge n. 108 del 2022), per la parte (sopra riportata) di interesse ai fini del decidere.

Se, come è noto, la «legge-provvedimento» eleva a livello legislativo una disciplina già oggetto di un atto amministrativo, la giurisprudenza costituzionale (*cf.*: sentenza n. 116 del 23 giugno 2020) ha affermato trattarsi «di un esercizio del potere legislativo che in linea di principio questa Corte ha sempre ritenuto non contrario alla Costituzione, sul



presupposto che le leggi-provvedimento non sono incompatibili, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri in essa stabilito (sentenze n. 181 del 2019 e n. 85 del 2013); esse devono però soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2017, n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012). La loro legittimità costituzionale “deve essere “valutata in relazione al loro specifico contenuto” (sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010), “essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenza n. 288 del 2008)”» (sentenza n. 181 del 2019).

È ben vero che, come rilevato nella pronuncia in rassegna, «in linea di principio la tutela giudiziaria non viene meno per il trasferimento del contenzioso alla giurisdizione costituzionale (così, anche di recente, sentenza n. 2 del 2018)».

Ma è altrettanto vero che «la qualificazione da parte del legislatore di una materia come tipicamente amministrativa ha una sua inevitabile proiezione anche sulla fase successiva al varo della disciplina, poiché è destinata a produrre un contenzioso altrettanto specifico, centrato sul rispetto delle regole proprie del procedimento amministrativo e sulle relative mancanze. Questo contenzioso a sua volta costituisce il naturale oggetto del vaglio del giudice amministrativo, al quale è riconosciuta la possibilità «di spingersi “oltre” la rappresentazione dei fatti forniti dal procedimento (l'art. 64 del codice del processo amministrativo contiene una traccia, sia pure incompiuta, degli oneri di contestazione, di allegazione, di prova necessari ad ordinare in forma sequenziale un giudizio esteso al rapporto), in quanto al giudice compete l'accertamento del fatto senza essere vincolato a quanto rappresentato nel provvedimento (Consiglio di Stato, sentenza 25 febbraio 2019, n. 1321)». Prosegue codesta Corte, osservando che «la legificazione del provvedimento comporta anche l'inevitabile perdita della naturale elasticità dell'azione amministrativa, che trova nel potere di autotutela una fisiologica risposta alle necessità di riesame del provvedimento (sentenze n. 258 del 2019 e n. 20 del 2012)».

III.5 Va osservato, in proposito, come la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia (*cf.* Sez. IV, 22 marzo 2021, n. 2409), abbia richiamato la «pacifica» giurisprudenza costituzionale in tema di «leggi-provvedimento»: e, con essa, il principio secondo cui «se è vero che la Corte, al fine di assicurare piena tutela alle situazioni soggettive degli amministrati che si assumano lese da una norma di legge a contenuto sostanzialmente provvedimentale, assume un approccio ampio sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità ... ciò nondimeno deve escludersi l'impugnabilità diretta della legge-provvedimento dinanzi al giudice amministrativo, dovendo il giudizio di costituzionalità conservare il proprio carattere incidentale, e quindi muovere pur sempre dall'impugnazione di un atto amministrativo (sulla cui qualificazione in termini di lesività e impugnabilità, a sua volta la giurisprudenza amministrativa adotta un approccio peculiare rispetto ai comuni principi proprio in quanto trattasi di atti direttamente applicativi di una legge-provvedimento: *cf.* Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2008, n. 4933, laddove si afferma chiaramente che “in ipotesi di leggi provvedimento l'unica possibilità di tutela per i cittadini è quella di impugnare gli atti applicativi delle stesse, anche se di contenuto vincolato rispetto alla legge, deducendo l'incostituzionalità della stessa”) rispetto al quale la norma di legge si ponga quale presupposto».

La questione, che rende affatto particolare la vicenda all'esame, è che nella fattispecie sottoposta a sindacato non vengono in considerazione «atti applicativi».

Piuttosto, l'art. 2 del decreto-legge n. 85 è intervenuto:

successivamente, rispetto al decreto della Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 29 del 14 giugno 2022,

e contestualmente, rispetto al decreto di approvazione del predetto atto, adottato dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, appunto alla medesima data del 7 luglio 2022.

Di più.

Il decreto-legge stesso:

non si è limitato a «legificare» una già esistente determinazione amministrativa, richiamandone i contenuti motivazionali (e, necessariamente, i relativi presupposti: *cf.* comma 1 dell'art. 2 del decreto 85, laddove si dispone che «La Convenzione unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra ANAS S.p.a. e Strada dei Parchi S.p.a. per la gestione in concessione della rete autostradale costituita dalle autostrade A24 e A25 è risolta per grave inadempimento del concessionario, Strada dei Parchi S.p.a., sulla base delle motivazioni del decreto della Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 29 del 14 giugno 2022, approvato ...»),

ma ha anche annesso al citato decreto interministeriale del 7 luglio «immediata e definitiva» efficacia.



Viene, per l'effetto, a delinearsi la presenza di una fattispecie complessa, risultante dalla giustapposizione di atti amministrativi e di normazione primaria:

i primi, aventi valenza risolutoria del rapporto concessorio e della relativa Convenzione (Unica) attuativa), a fronte dell'affermato «grave inadempimento» in cui sarebbe incorsa l'odierna ricorrente Strada dei Parchi, concessionaria;

il secondo, parimenti recante omogenea volontà risolutiva, peraltro implementata dal richiamo alla motivazione a tali fini recata dagli atti amministrativi anzidetti, nonché incidente sulla fase integrativa dell'efficacia (a mezzo, come si è visto, di conferire ad essi immediata e definitiva efficacia).

III.6 È da interrogarsi, peraltro, se l'espansione di siffatta (inevitabile) vis attrattiva ad opera del giudizio rimesso alla Corte costituzionale, non sia suscettibile di determinare un sacrificio - affatto intrinseco ai limiti di tale sindacato, quantunque maggiormente «stringente», rispetto al vaglio di legittimità caratterizzante leggi non aventi valenza stricto sensu «provvedimentale» - della tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

E ciò in quanto, inconfigurabile una surrettizia sostituzione del giudice delle leggi allo scrutinio proprio del giudizio amministrativo, verrebbero a trovarsi comprese le potenzialità espansive sottese alla sottoposizione a sindacato (non tanto e non solo della conclusiva determinazione, effusiva dell'esercizio del potere; quanto) degli atti e presupposti che a quest'ultimo hanno dato luogo, confluendo nel(l'indispensabile) corredo giustificativo/motivazionale che connota la legittimità dell'esercizio del potere.

IV. Sul delineato sfondo degli atti impugnati, la società ricorrente - come si è precisato nelle premesse in fatto - ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge n. 85 del 2022 (disciplina trasfusa nell'art. 7-ter della legge n. 108 del 2022), per contrasto con gli articoli 3, 4, 10, 24, 25, 28, 36, 41, 42, 43, 77, 97, 100, 102, 103, 111, 113, 117, comma 1, della Costituzione.

Non è inopportuno precisare che, sulla base delle statuizioni espresse dal Consiglio di Stato nell'adunanza plenaria 8 aprile 1963, n. 8 «non si può partire dal presupposto che il sistema del procedimento giurisdizionale costituisca un blocco, per dir così, chiuso ed impermeabile alle sopravvenute norme costituzionali. Si deve anzi ritenere che le norme (...) debbono essere interpretate ed integrate con quelle della Costituzione»; e ciò all'evidente fine di sottolineare che il potere di sollevamento della questione di legittimità costituzionale può avere anche natura officiosa e non dev'essere necessariamente subordinato all'esplicita rubricazione da parte del ricorrente di appositi motivi di ricorso, che, però, nella specie sono stati, comunque, puntualmente formulati.

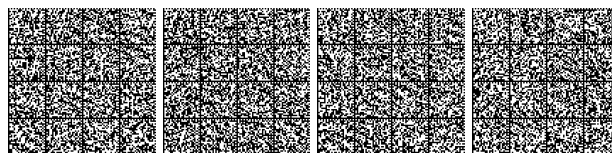
Ad ogni modo, relativamente ai profili di illegittimità costituzionale dedotti dalla ricorrente, e condivisi dal Collegio, si ritengono - ferma la chiara rilevanza della questione, resa palese dalla illustrata «sostituzione» (e/o «giustapposizione») della norma primaria all'esame, rispetto alle determinazioni amministrative che hanno condotto alla declaratoria di revoca del rapporto concessorio di cui trattasi - non manifestamente infondate le questioni relative: -alla intersecazione tra la dedotta violazione dell'art. 77 della Costituzione (e ciò sull'assunto che le disposizioni censurate, tali da sostanziare una leggeprovvedimento, difetterebbero dei presupposti di straordinaria necessità e di urgenza) e la dedotta violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, sotto il profilo dell'illegittima legificazione di atti amministrativi; - alla dedotta violazione degli articoli 3, 24, 25, 101, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione, per interferenza con l'esercizio della funzione giurisdizionale.

IV.1 Ciò premesso, può passarsi all'illustrazione della prima questione.

IV.1.1 La ricorrente ha dedotto, in particolare, che «la legge provvedimento non ha le classiche caratteristiche di generalità e astrattezza che sono proprie della legge, sicché risulta già prima facie in stridente contrasto con il modello ordinario di fonte primaria. È per questo che il giudizio di costituzionalità deve accuratamente e rigorosamente verificare che la scelta del legislatore non isoli arbitrariamente la condizione del soggetto (o dei soggetti) che ne sono destinatari, contemplando trattamenti diversi da quello praticato alla generalità dei consociati che non siano giustificati da ragioni di assoluta cogenza, oggetto - appunto - di uno scrutinio rigorosissimo ("stretto") di costituzionalità» (cfr: pagg. 41 - 42).

È stata, pertanto, censurata la legittimità costituzionale della disciplina di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 85 del 2022, per difetto dei requisiti di generalità e astrattezza; e, per le stesse, sostanziali, ragioni si è, inoltre, censurato l'art. 1, prospettandosi che «l'urgenza del legislatore di intervenire a regolare la disciplina dell'«estinzione di una concessione autostradale per inadempimento del concessionario», infatti, è autoprocurata e si rinviene unicamente nel fatto che con il successivo art. 2 è stata disposta la risoluzione della Convenzione unica del 18 novembre 2009 per asserito grave inadempimento del concessionario» (cfr: pag. 44).

Tale profilo rinvia all'analisi dei presupposti fondanti la contestata disciplina legislativa, che però sono stati espressamente individuati nella motivazione del «decreto della Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 29 del 14 giugno 2022, approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 7 luglio 2022».



Nel preambolo di tale decreto si legge che «alla luce delle “gravi e persistenti carenze manutentive sulla rete infrastrutturale concessa”, riscontrate nel corso degli anni in occasione di innumerevoli sopralluoghi, anche di natura straordinaria e rilevabili dai verbali, in contraddittorio con la società, delle visite di sopralluogo, nonché oggetto di contestazione da parte dell’Ufficio Ispettivo Tecnico (UIT) di Roma», la Direzione generale del MIMS «con nota prot. 33797 del 28 dicembre 2021, ha contestato al concessionario il “grave e prolungato inadempimento agli obblighi convenzionali e normativi di mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse”, nonché “una complessiva condotta negligente tenuta dal concessionario nell’espletamento della propria attività di manutenzione e gestione dell’infrastruttura concessa, e dei propri obblighi di custodia”, direttamente discendenti dall’art. 14 del decreto legislativo n. 285 del 1992 (Nuovo codice della strada), assegnandole un termine di quarantacinque giorni per la presentazione di controdeduzioni».

L’art. 7-ter, comma 2, del decreto-legge n. 68/2022, convertito nella legge 108/2022, in cui è confluita la disciplina di cui al previgente art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 85/2022, ha, quindi, previsto la «retrocessione al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili in qualità di concedente della rete autostradale, costituita dalle autostrade A24 e A25 e nelle more del trasferimento della titolarità della concessione di detta rete autostradale», disponendone l’affidamento diretto ad ANAS non oltre il 31 dicembre 2023, collegando, cioè, tale data al trasferimento della titolarità della concessione di detta rete autostradale alla società in house interamente controllata dal Ministero dell’economia e delle finanze e soggetta al controllo analogo del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili; il tutto, «al fine di assicurare la continuità della circolazione in condizione di sicurezza, la gestione delle autostrade A24 e A25, ai sensi del medesimo comma 1 del citato art. 35, provvedendo altresì allo svolgimento» di interventi di manutenzione ordinaria, di sicurezza antisismica e di ogni ulteriore intervento ritenuto necessario dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ovvero dal Commissario straordinario appositamente nominato per legge (art. 206 del decreto-legge n. 34/2020) per l’espletamento delle attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi necessari.

IV.1.2 Alla luce di quanto illustrato, risulta evidente che le norme censurate hanno cristallizzato nel diritto positivo la motivazione - peraltro notevolmente articolata - di un provvedimento amministrativo, cosicché l’effetto dispositivo (vale a dire la retrocessione al Ministero e, in diretta successione, ad ANAS, della gestione delle tratte autostradali oggetto del contendere) rappresenta il riflesso della pregressa ponderazione degli interessi che ha condotto all’adozione del decreto ministeriale 14 giugno 2022, sarebbe a dire di un provvedimento che ha modificato unilateralmente la situazione giuridica soggettiva della società ricorrente. Si deve, pertanto, stabilire se tale profilo possa dirsi compatibile con la disciplina delle c.d. leggi provvedimento. Sul punto, il Collegio non ignora il dibattito sviluppatosi intorno al divieto di riserva di amministrazione, dunque alla messa in discussione del principio (di partenza) secondo il quale la Costituzione riserverebbe l’adozione dei provvedimenti concreti alla funzione amministrativa e non a quella legislativa. Né si ignora l’avvento dell’indirizzo, in forza del quale, nella Costituzione, la cogenza di tale divieto si sarebbe, progressivamente, mitigata; restando, nondimeno, soggetto il sindacato sulla legittimità di tali normative ad uno «scrutinio stretto di costituzionalità», come, peraltro, la stessa ricorrente ha prospettato con richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 27 luglio 2020 (cfr. pag. 41 del ricorso iscritto al R.G. 8175/2022).

Una pronuncia, quest’ultima, di decisiva importanza, perché caratterizzata non soltanto da una delibazione che ha investito le leggi-provvedimento, ma, ancor di più, perché resa nell’ambito del giudizio sulla legittimità costituzionale delle disposizioni (articoli 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8 bis, e 1-ter, comma 1, del decreto-legge n. 109/2018, convertito, con modificazioni, nella legge 130/2018) che, nel recente passato, hanno assegnato ad un commissario straordinario il compito di garantire tempestivamente l’avvio dei lavori di demolizione e ricostruzione del ponte Morandi. In tale pronuncia il giudice delle leggi:

a) ha evidenziato che sebbene «in linea di principio, il legislatore non abbia l’obbligo di motivare le proprie scelte (sentenza n. 14 del 1964), ugualmente ciò non gli è affatto precluso (sentenza n. 379 del 2004), ed anzi, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l’interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale. Tuttavia, questa Corte, come si è avvertito accadere nel conflitto tra poteri vertenti su un atto motivato, «non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni» (sentenza n. 10 del 2000), ovvero del corredo lessicale con cui si esprime la ragione della scelta, ma deve piuttosto accertare se la norma esprima interessi affidati alla discrezionalità legislativa, e regolati in forma compatibile con la Costituzione»;

b) ha, quindi, sottolineato che «con penetrazione assai più incisiva di quella limitata al percorso motivazionale esplicito, la Corte è tenuta a individuare la causa ultima della norma, quale componente razionalmente coordinata nel più vasto insieme dell’ordinamento. Infatti, il “tessuto normativo” presenta «una “motivazione” obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai “motivi”, storicamente contingenti» (sentenza n. 89



del 1996), e, eventualmente, ulteriore rispetto alla formula verbale con cui il legislatore storico cerca di esprimerla. Ne segue che il sindacato di costituzionalità sulla norma provvedimentale diviene davvero effettivo solo se attinge alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell'ordinamento e per gli effetti che vi produce»;

c) ha, ancora, rimarcato che è «necessario accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificare la legge, desumibili anche in via interpretativa (sentenza n. 270 del 2010), perché devono risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate, nonché le relative modalità di attuazione attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela (sentenze n. 182 del 2017 e n. 137 del 2009). Solo se rilevanti a tale fine, potranno trovare quindi esame ed eventuale accoglimento gli argomenti posti dai rimettenti alla base dei dubbi di legittimità costituzionale»;

d) ha, soprattutto, analizzato la disciplina delle convenzioni che regolano i rapporti di concessione autostradale (dovendosi, sul punto, precisare che la convenzione che regola il rapporto della concessionaria Autostrade per l'Italia S.p.a., parte del giudizio *a quo* che ha originato la pronuncia della Corte, è identica alla convenzione che regola il rapporto della concessionaria ed odierna ricorrente Strada dei Parchi S.p.a.). Sotto tale ultimo profilo, nel sottolineare la vincolatività delle previsioni convenzionali, ossia che «gli articoli 8 e 9 (...) disciplinano il procedimento che il concedente è tenuto ad osservare, nel caso in cui, a fronte di un grave inadempimento del concessionario, si risolva discrezionalmente ad intimare l'esatto adempimento, ovvero ad avviare la procedura di decadenza dalla concessione. L'art. 9-bis, invece, regola le ipotesi di recesso, revoca, risoluzione, e comunque di cessazione anticipata del rapporto concessorio, ancora una volta su iniziativa del solo concedente», la pronuncia in rassegna ha precisato, altresì, che, quanto ai lavori di ricostruzione del ponte Morandi, «è pacifico che il legislatore non abbia affatto inteso imporre al concedente di porre termine alla concessione, nell'uno o nell'altro dei modi possibili ai sensi della convenzione, tanto che ASPI ha continuato, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge censurato, ad esercitarla. Piuttosto, ferma la concessione, il legislatore, con norma provvedimento, ha deciso che ci si rivolgesse a terzi ai fini della ricostruzione del ponte, anziché stabilire che il concedente attivasse gli obblighi convenzionali del concessionario».

IV.1.3 Ad avviso del Collegio, la fattispecie oggetto di odierna controversia propone una situazione opposta a quella che ha riguardato il caso della società Autostrade per l'Italia S.p.a. (ma presa in considerazione dal giudice delle Leggi come ipotesi di legge provvedimento contraria ai principi costituzionali), nel senso che nel caso della società Strada dei Parchi S.p.a. la legge provvedimento è stata emanata (proprio) per porre fine al rapporto concessorio.

Ritiene il Collegio che l'inderogabilità del principio di uguaglianza formale non possa travalicare, pur con tutte le possibili variabili indotte da circostanze fattuali correlate alle contestazioni mosse alla ricorrente, il limite di leggi personali o, comunque, sebbene nei termini sopra precisati, delle leggi provvedimento.

Sotto tale profilo, dalla lettura del preambolo del decreto ministeriale 14 giugno 2022 viene in evidenza - come non poteva che risultare in ragione della modificazione unilaterale e soggettiva indotta dalla natura provvedimentale di tale decreto - la volontà di sanzionare, appunto individualmente, la società ricorrente attraverso «l'integrale risoluzione del rapporto concessorio», e ciò a causa «dell'inadempimento del concessionario agli obblighi di manutenzione, di controllo tecnico dell'efficienza e degli altri obblighi» previsti dalla convenzione unica, il cui accertamento è stato rimesso alle risultanze contenute nella relazione della Commissione ministeriale per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a., sulla base delle quali si è concluso che il «diffuso stato di ammaloramento delle infrastrutture, oggetto di reiterate contestazioni, dimostra, all'evidenza, la gravità e non rimediabilità dell'inadempimento» e avrebbe «compromesso la fiducia del concedente sulla idoneità del concessionario di prestare fede ai suoi impegni convenzionali e, in specie, a quelli di mantenimento della funzionalità della rete autostradale affidatagli in concessione».

IV.1.4 Ma, di contro, nell'art. 7-ter del decreto-legge n. 68/2022, convertito nella legge n. 108/2022, che ha legiferato le «motivazioni» di cui al decreto ministeriale 14 giugno 2022, non sono state affatto palesate le ragioni di eccezionale gravità e urgenza che avrebbero dovuto sorreggere il ricorso al decreto-legge.

Nel nostro ordinamento, è appena il caso di rammentarlo, la decretazione d'urgenza si profila alla stregua di un modello strettamente connesso a fatti emergenziali - o, comunque, prospettanti l'indilazionabilità del provvedere - che giustificano la scelta di ricorrere a tale tipologia di introduzione di norma primaria.

Tale considerazione è suffragata dall'orientamento maturato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui «è opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di Governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo. A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70). In determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al



Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione. Lasciando da parte tale ultima ipotesi, che qui non interessa, è significativo che l'art. 77 Cost., al primo comma, stabilisca che "il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria". Tenuto conto del tenore dell'art. 70 Cost., la norma suddetta potrebbe apparire superflua se non le si attribuisse il fine di sottolineare che le disposizioni dei commi successivi – nel prevedere e regolare l'ipotesi che il Governo, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, sotto la sua responsabilità, adotti provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni – hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale. (...) È sulla base di siffatti presupposti che questa Corte, con giurisprudenza costante dal 1995 (sentenza n. 29 del 1995), ha affermato che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità. La Corte tuttavia, nell'affermare l'esistenza del suindicato proprio compito, è stata ed è consapevole che il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto. L'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il potere del Governo di emanare norme primarie ancorché provvisorie – ossia i casi straordinari di necessità ed urgenza – se da un lato, come si è detto, evidenzia il carattere singolare di detto potere rispetto alla disciplina delle fonti di una Repubblica parlamentare, dall'altro, però, comporta l'inevitabile conseguenza di dare alla disposizione un largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi. Ciò spiega perché questa Corte abbia ritenuto che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente e perché sia intervenuta positivamente soltanto una volta in presenza dello specifico fenomeno, divenuto cronico, della reiterazione dei decreti-legge non convertiti (sentenza n. 360 del 1996)" (cfr. Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171). E, nella medesima pronuncia, si è ricordato che "sul punto la Corte ha affermato, nella sentenza n. 29 del 1995, il principio secondo cui il difetto dei requisiti del "caso straordinario di necessità e d'urgenza", una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge. Il suddetto principio è stato ribadito con la sentenza n. 341 del 2003, mentre con altre la Corte ha ritenuto di prescindere da tale questione perché era da escludere l'evidente carenza dei suindicati presupposti (sentenze n. 196 del 2004 e n. 178 del 2004)".

IV.1.5 Ciò precisato, il Collegio rileva che già nel decreto-legge n. 85/2022 si è richiamata – ma con palese limitazione ad una sollecitudine regolatoria, non all'impossibilità di una gestione manutentiva – la «straordinaria necessità e urgenza in ragione della strategicità delle infrastrutture autostradali, di definire, in caso di estinzione della concessione per inadempimento del concessionario e fermo il diritto del concedente al risarcimento dei danni cagionati da detto inadempimento, le modalità di determinazione dell'indennizzo»; ed ancora, la «straordinaria necessità e urgenza, in ragione dell'intervenuta cessazione per grave inadempimento del concessionario della concessione relativa alle autostrade A24 e A25, della classificazione di dette autostrade quali opere strategiche per le finalità di protezione civile (...) e della necessità di assicurare la continuità della circolazione in condizioni di sicurezza, prevedere l'immediato subentro della società ANAS S.p.a. nella gestione delle autostrade A24 e A25».

Nel decreto-legge n. 68/2022, convertito nella legge 108/2022 – che ha abrogato il decreto-legge 85/2022 e che, di conseguenza, costituisce l'unica normativa da applicare al caso di specie – si è fatto richiamo soltanto ad una generale «necessità ed urgenza di adottare disposizioni finalizzate al rilancio del settore dei trasporti aerei, terrestri e marittimi».

Si tratta di presupposti in alcun modo comparabili, rispetto a quelli che, relativamente alla situazione venutasi a determinare relativamente alla città di Genova, a seguito del crollo del ponte Morandi, sono state credibilmente evidenziati nel decreto-legge n. 109/2018 (nel quale, viene richiamata la «straordinaria necessità ed urgenza di intraprendere ogni occorrente iniziativa volta al ripristino delle normali condizioni di vita della popolazione colpita dall'evento»), ed ai quali, infatti, ha fatto riscontro – nella motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 168/2020 – il riferimento al preminente interesse a «rispondere con urgenza alla eccezionale gravità di quanto accaduto, e di avviare le attività di ripristino di un tratto vitale per la viabilità».

Nel caso di specie, di converso, il decreto ministeriale 14 giugno 2022, approvato con il D.I. 7 luglio 2022, ha fatto seguito ad un procedimento avviato con la contestazione di cui al provvedimento prot. 33797 del 28 dicembre 2021 e giunto a conclusione nel momento in cui, con nota prot. n. 9327 del 16 maggio 2022, l'ing. Pl M ha trasmesso alla Direzione Generale la relazione finale nella quale ha rappresentato l'infondatezza delle controdeduzioni formulate dal concessionario ed ha ribadito la «persistente inadeguatezza del processo manutentivo ordinario e straordinario e confermando, quindi, la sussistenza di gravi inadempimenti imputabili al concessionario medesimo».



In altri termini, ad un procedimento durato oltre sei mesi e concluso con l'adozione dei provvedimenti impugnati nel ricorso iscritto al R.G. 1453/2022: un giudizio nel quale si sarebbe dovuta deliberare la legittimità della disposta risoluzione, implicante una verifica sull'attendibilità, appropriatezza e logicità delle contestazioni tecniche operate dagli organi ministeriali e delle repliche opposte dalla ricorrente. Risulta, pertanto, evidente che la legificazione dei provvedimenti terminali del procedimento di contestazione, attuata mediante l'emanazione di una legge-provvedimento, ha precluso di poter apprezzare e sindacare l'intera attività di accertamento in esito alla quale si è disposta la risoluzione del rapporto concessorio.

IV.2 Si può, ora, passare all'illustrazione della seconda questione.

IV.2.1 L'art. 9 della Convenzione unica disciplina il procedimento relativo all'inadempimento del concessionario.

In particolare:

l'art. 9.2 regola la proceduralizzazione dell'accertamento («constatato il perdurare dell'inadempimento da parte del concessionario agli obblighi di cui al comma precedente, il concedente contesta al concessionario stesso l'inadempimento con le modalità di cui all'art. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modifiche, diffidandolo ad adempiere entro un congruo termine comunque non inferiore a novanta giorni che contestualmente gli assegna. Entro lo stesso termine il concessionario può esercitare i diritti di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche. In caso di inottemperanza alla diffida nel termine assegnato ovvero di rigetto delle controdeduzioni eventualmente proposte dal concessionario il concedente assegna un ulteriore termine, non inferiore a sessanta giorni per adempiere a quanto intimato, pena la decadenza dalla concessione»)

e l'art. 9.3 disciplina il subentro dell'autorità concedente nel rapporto concessorio («il concedente subentra in tutti i rapporti attivi e passivi, di cui è titolare il concessionario e relativi all'oggetto della presente convenzione, in essere al momento del trasferimento della concessione. Il trasferimento è subordinato al pagamento da parte del concedente al concessionario decaduto di un importo corrispondente al costo effettivamente sostenuto, al netto degli ammortamenti, dei beni reversibili non ancora ammortizzati, certificati da una Società di revisione scelta di comune accordo ovvero, in caso di disaccordo dal concedente salvo eventuali modifiche normative e regolamentari»).

Nella specie, però, la condizione posta dall'art. 9.3 (cioè che il trasferimento è subordinato al pagamento da parte del concedente al concessionario degli importi ivi previsti) è stata eliminata *ex lege* mediante l'art. 35 del decreto-legge n. 162/2019 (si è previsto, infatti, che «qualora l'estinzione della concessione derivi da inadempimento del concessionario si applica l'art. 176, comma 4, lettera a) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, anche in sostituzione delle eventuali clausole convenzionali, sostanziali e procedurali, difformi, anche se approvate per legge, da intendersi come nulle ai sensi dell'art. 1419, secondo comma, del codice civile, senza che possa operare, per effetto della presente disposizione, alcuna risoluzione di diritto. L'efficacia del provvedimento di revoca, decadenza o risoluzione della concessione non è sottoposta alla condizione del pagamento da parte dell'amministrazione concedente delle somme previste dal citato art. 176, comma 4, lettera a)»).

Come sopra si è detto, coerentemente con tale inquadramento è stato avviato, istruito e concluso un procedimento che ha condotto all'adozione del decreto ministeriale 14 giugno 2022, approvato con D.I. 7 luglio 2022. Nel preambolo di tale provvedimento, in particolare, è stato prospettato:

a) che in esito alle attività di verifica straordinaria condotte nel mese di settembre 2018, su richiesta del Ministro *pro tempore*, la Direzione generale ha comunicato a Strada dei Parchi S.p.a. molteplici profili di criticità nella gestione richiedendo l'emanazione di provvedimenti per la sicurezza dell'utenza;

b) che al fine di pervenire ad una valutazione d'insieme di tutte le criticità riscontrate nel tempo e verificare la sussistenza dei presupposti di inadempimento agli obblighi concessori, l'allora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto n. 65 del 5 febbraio 2021, ha istituito una commissione di verifica tecnico giuridica sulla concessione autostradale Strada dei Parchi S.p.a.;

c) che, alla luce delle «gravi e persistenti carenze manutentive sulla rete infrastrutturale concessa», riscontrate nel corso degli anni in occasione di innumerevoli sopralluoghi, anche di natura straordinaria e rilevabili dai verbali, in contraddittorio con la società, delle visite di sopralluogo, nonché oggetto di contestazione da parte dell'Ufficio Ispettivo Tecnico (UIT) di Roma, la Direzione generale, con nota prot. 33797 del 28 dicembre 2021, ha contestato al concessionario il «grave e prolungato inadempimento agli obblighi convenzionali e normativi di mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse», nonché «una complessiva condotta negligente tenuta dal concessionario nell'espletamento della propria attività di manutenzione e gestione dell'infrastruttura concessa, e dei propri obblighi di custodia», direttamente discendenti dall'art. 14 del decreto legislativo 285/1992 (nuovo Codice della Strada), assegnandole un termine di quarantacinque giorni per la presentazione di controdeduzioni;



d) che con successiva nota del 28 gennaio 2022, prot. 1779, ad integrazione della contestazione del 28 dicembre 2021, la Direzione generale ha inoltrato a Strada dei Parchi S.p.a. la relazione finale della commissione di verifica del 20 gennaio 2022, evidenziando che dalla stessa sarebbero emersi ulteriori profili di inadempimento rispetto agli obblighi concessori sulla base degli atti ivi puntualmente richiamati. Il procedimento si è concluso prospettandosi:

1) che il carattere definitivo dell'inadempimento e la irrimediabilità dello stesso avrebbe escluso in radice l'applicazione dell'art. 8-bis della Convenzione Unica;

2) che non potrebbe trovare applicazione, nell'ipotesi di risoluzione per inadempimento del concessionario, neppure quanto previsto dall'art. 9-bis.4 della Convenzione Unica secondo cui l'efficacia della revoca della concessione è sottoposta alla condizione del pagamento da parte del concedente di tutte le somme previste dallo stesso art. 9-bis, non venendo in rilievo, in questo caso, un'ipotesi di scioglimento della convenzione per inadempimento del concedente o per motivi di pubblico interesse;

3) che, in ogni caso, la previsione convenzionale di un trasferimento della concessione comunque subordinato al pagamento da parte del concedente di somme a favore del concessionario, cui pure fa riferimento l'art. 9.3, secondo periodo, della Convenzione Unica, non è applicabile perché colpita da nullità per contrarietà a norme imperative ai sensi degli articoli 1418 e 1419, secondo comma, del codice civile, essendo peraltro intervenuta, con finalità interpretativa, la disciplina di cui all'art. 35 del decreto-legge 162/2019. Si è, invece, evidenziato che «qualora la concessione sia risolta per inadempimento del concessionario, trovano applicazione le disposizioni legislative e convenzionali, di cui all'art. 35 del decreto-legge n. 162 del 2019 e all'art. 9.3 della Convenzione Unica».

Si è, quindi, disposto - sul piano strettamente effettuale - «l'integrale risoluzione del rapporto concessorio in essere con il concessionario strada dei Parchi S.p.a. in forza della Convenzione Unica del 18 novembre 2009».

IV.2.2 La ricorrente ha sostenuto che la legificazione operata dal decreto ministeriale 14 giugno 2022 avrebbe perseguito l'intento di «vanificare del tutto gli effetti: i) dell'azione civile promossa da Strada dei Parchi S.p.a. con atto di citazione notificato in data 4 luglio u.s. e depositato in data 6 luglio u.s.; ii) del procedimento per consulenza tecnica preventiva, ex art. 696-bis codice di procedura civile, incardinato da Strada dei Parchi S.p.a. per il quale è fissata l'udienza del 31 ottobre 2022; iii) di tutti i giudizi incardinati da Strada dei Parchi nei confronti del Concedente e di ANAS» (cfr. pag. 50).

Tale rilievo, ad avviso del Collegio, coglie nel segno nei limiti di seguito precisati. La giurisprudenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (15 aprile 2014, Ricc. 21838/10 e altri, Stefanetti e altri comma Italia) ha statuito che «il principio dello stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'art. 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la definizione giudiziaria di una controversia (si vedano, tra molti altri precedenti, Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis comma Grecia, 9 dicembre 1994, § 49, Serie A n. 301-B; National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society comma Regno Unito, 23 ottobre 1997, § 112, Reports 1997-VII; e Zielinski, Pradal, Gonzalez e altri, sopra citata)» (cfr., altresì, le sentenze 7 giugno 2011, Agrati ed altri comma Italia; 31 maggio 2011, Maggio comma Italia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri comma Italia; 24 giugno 2014, Azienda Agricola Silverfunghi e altri comma Italia; Sez. V, 11 febbraio 2010, Javaugue comma Francia). Alla data di entrata in vigore dell'art. 2 del decreto-legge n. 85/2022 (8 luglio 2022) era stato (da tempo) depositato il ricorso iscritto al R.G. 1453/2022 (11 febbraio 2022), con il quale (ci si riferisce al ricorso introduttivo ed ai motivi aggiunti successivamente proposti) sono stati impugnati:

il provvedimento ministeriale prot. 33797 del 28 dicembre 2021, avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Grave inadempimento»;

il provvedimento ministeriale prot. 1779 del 28 gennaio 2022, avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Relazione della Commissione per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a. Richiesta di adeguamento termine per controdeduzioni difensive»;

il provvedimento ministeriale prot. 5092 del 28 febbraio 2022 avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Relazione della Commissione per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a. Richiesta di adeguamento termine per controdeduzioni difensive»;

e nell'ambito del quale, peraltro, era stata resa da questa Sezione l'ordinanza n. 2024 del 24 marzo 2022 con cui si era disposta la proroga del termine per la presentazione delle controdeduzioni della società ricorrente. Gli atti impugnati nel giudizio R.G. 1453/2022 hanno condotto all'adozione del d.m. 14 giugno 2022, approvato con D.I. 7 luglio 2022:

atti impugnati e di cui si è chiesto l'annullamento, unitamente alla proposizione della domanda di disapplicazione degli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 85/2022 (ovvero, previo promovimento della questione afferente alla loro legittimità costituzionale ed avente ad oggetto anche l'art. 35 del decreto-legge n. 162/2019) anche nel ricorso



iscritto al R.G. 8175/2022, depositato l'11 luglio 2022. Si tratta, quindi, di stabilire se, nella specie, possano dirsi violati i parametri di ragionevolezza e proporzionalità della normativa in questione e, soprattutto, il diritto di difesa, in ragione dell'assorbimento della cognizione che sarebbe stata riservata al giudice amministrativo nel giudizio di costituzionalità.

IV.2.3 Ad avviso del Collegio la prospettata violazione risulta evidente, anche, non secondariamente, in considerazione di alcuni precedenti della giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza 16 febbraio 1993, n. 62 si è, anzitutto, osservato che «non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa quali quelle afferenti allo svolgimento delle procedure di esproprio: con la conseguenza che, in questi casi, il diritto di difesa concesso ai soggetti espropriati non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale».

In seguito, tuttavia, la Corte ha ribadito come «in via generale, si è già osservato che il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari “a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti” (sentenza n. 143 del 1989); viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità» (cfr. sentenza 9 febbraio 2012, n. 20).

Tale orientamento è stato, ulteriormente, perfezionato in rapporto al principio di riserva di amministrazione, che «garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera» che un provvedimento amministrativo (nella specie si trattava del calendario venatorio) «venga irrigidito nella forma legislativa a scapito dell'esigenza di raffrontabilità sottesa al principio di generalità e astrattezza della legge: il legislatore statale può, infatti, preferire lo strumento del ricorso giurisdizionale innanzi al giudice comune, anche in considerazione “sia dei tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia, sia della latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone” (sentenza n. 20 del 2012). Inoltre, la successiva cristallizzazione del contenuto del provvedimento nella forma della legge impedisce anche di assicurare il più marcato regime di flessibilità proprio della natura amministrativa dell'atto, altresì “idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato” (sentenza n. 20 del 2012)» (cfr. sentenza 6 dicembre 2019, n. 258).

Decisivo rilievo va, infine, riconosciuto alle statuizioni contenute nella sentenza 23 giugno 2020, n. 116, nella quale si è, preliminarmente, evidenziato che «ai fini dell'esame delle censure è opportuno precisare che oggetto del giudizio è senza legislativo una disciplina già oggetto di un atto amministrativo, il POS, ed è ispirata da particolari esigenze, identificabili (in base all'*incipit* dello stesso art. 34-*bis*) nella necessità di “assicurare la prosecuzione dell'intervento volto ad affrontare la grave situazione economico finanziaria e sanitaria della regione Molise”. Essa contiene, pertanto, disposizioni che hanno contenuto particolare e concreto, in quanto recepiscono, appunto, il contenuto del Programma, così investendo le strutture sanitarie regionali. Si tratta di un esercizio del potere legislativo che in linea di principio questa Corte ha sempre ritenuto non contrario alla Costituzione, sul presupposto che le leggi-provvedimento non sono incompatibili, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri in essa stabilito (sentenze n. 181 del 2019 e n. 85 del 2013); esse devono però soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2017, n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012). La loro legittimità costituzionale “deve essere “valutata in relazione al loro specifico contenuto” (sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010), “essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenza n. 288 del 2008)” (sentenza n. 181 del 2019)».

Codesta Corte ha aggiunto che «il portato delle numerose pronunce in materia è stato di recente puntualizzato nel senso che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto “[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241[...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 della Costituzione, ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.” (sentenza n. 69 del 2018). L'insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della “riserva di amministrazione” nel nostro ordinamento. In effetti, se la materia, per la



stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto. L'applicazione di questo criterio al caso in esame induce a concludere nel senso della irragionevolezza della disposizione in questione».

Rapportando la giurisprudenza richiamata all'oggetto dei riuniti giudizi, risulta chiaro che l'assorbimento della cognizione del giudice amministrativo nell'esclusivo ambito del giudizio di costituzionalità preclude insanabilmente qualsiasi sindacato sulla legittimità:

a) di tutti i provvedimenti impugnati nel giudizio R.G. 1453/2022, cioè dei provvedimenti che hanno costituito il presupposto fondante del grave inadempimento posto a base della risoluzione del rapporto concessorio: basti pensare, in particolare, alla significatività istruttoria e all'imponenza argomentativa della relazione allegata al provvedimento ministeriale prot. 1779 del 28 gennaio 2022 avente ad oggetto «Contestazione afferente il rapporto concessorio. Relazione della Commissione per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a. Richiesta di adeguamento termine per controdeduzioni difensive», impugnato con motivi aggiunti depositati in data 24 febbraio 2022, integrati dai motivi aggiunti depositati il 3 marzo 2022;

b) dei provvedimenti impugnati (decreto ministeriale 14 giugno 2022; DI 7 luglio 2022) nel giudizio R.G. 8175/2022, sarebbe a dire – senza mezzi termini – della vera e propria motivazione dell'art. 7-ter del decreto-legge n. 68/2022, convertito nella legge n. 108/2022. Risulta, pertanto, precluso il sindacato sulla legittimità sui presupposti di fatto e sulle ragioni giuridiche che hanno condotto alla risoluzione del rapporto concessorio. Al Collegio, infatti, non è allo stato consentito né l'esame della relazione (di ben 82 pagine) della Commissione ministeriale per la verifica tecnico-giuridica sulla concessione autostradale di Strada dei Parchi S.p.a., né, tantomeno, l'esame delle controdeduzioni depositate dalla ricorrente presso il Ministero resistente in data 29 aprile 2022 (di ben 184 pagine).

È, quindi, al momento pretermesso qualsiasi contraddittorio sui rilievi tecnici che a giudizio del Ministero resistente hanno giustificato la risoluzione del rapporto concessorio.

Di conseguenza, alla società ricorrente è consentito soltanto di aspirare ad esercitare il proprio diritto di difesa entro i precisi ed invalicabili limiti del giudizio di legittimità costituzionale.

A tal proposito è, infatti, noto l'orientamento secondo il quale «la disposizione – della cui esatta identificazione, al momento dell'ordinanza di rimessione, è onerato il giudice rimettente (sentenza n. 176 del 1972), non potendo egli limitarsi a denunciare un principio (sentenza n. 188 del 1995) – costituisce il necessario veicolo di accesso della norma al giudizio della Corte, che si svolge sulla norma quale oggetto del raffronto con il contenuto precettivo del parametro costituzionale, e rappresenta poi parimenti il tramite di ritrasferimento nell'ordinamento della valutazione così operata, a seguito di tale raffronto, dalla Corte medesima, la quale quindi giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni» (cfr. Corte costituzionale, sentenza 21 marzo 1996, n. 84).

La conformazione, nei termini illustrati, dell'esercizio della funzione giurisdizionale impedisce, allora, di poter deliberare sui profili che hanno condotto a configurare la gravità dell'inadempimento quale imprescindibile presupposto della disposta risoluzione del rapporto concessorio.

Al Collegio pare palese che tale conformazione finisca per tradursi, nei confronti della società ricorrente, in un'abnorme compromissione del diritto di difesa data dalla sostanziale impossibilità di portare avanti il giudizio R.G. 1453/2022 e, con ulteriore privazione delle prerogative originariamente prospettatesi al momento del deposito, di coltivare le domande di annullamento, in via principale e diretta, del decreto ministeriale 14 giugno 2022 e del DI 7 luglio 2022 proposte nell'ambito del giudizio R.G. 8175/2022.

Al giudice delle leggi, in definitiva, è rimesso di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una disposizione legislativa che:

pur recando il medesimo effetto dispositivo dell'atto amministrativo (del quale, anzi, viene espressamente richiamato, in una sorta di rinvio ob relationem, il contenuto motivazionale);

nondimeno, viene a dimostrarsi sottratto alla sottoposizione al sindacato giurisdizionale, alla luce del combinato disposto tra gli articoli 7 e 29 c.p.a.

IV.3 Il Collegio ritiene utile precisare che le sollevate questioni di non manifesta infondatezza sono da ritenere ammissibili e rilevanti, e ciò ai sensi dell'art. 23, comma 2 della legge n. 87/1953 («L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso»).



In applicazione delle statuizioni della giurisprudenza costituzionale la rilevanza di tali questioni senz'altro «esprime il rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (sentenza n. 13/1965); una relazione che, in effetti, si pone «come presupposto necessario del giudizio *a quo* e con incidenza sulle norme cui il giudice è direttamente chiamato a dare applicazione» (sentenza 45/1972), nel senso che la disciplina di cui all'art. 7-ter del decreto-legge n. 68/2022, convertito nella legge 108/2022, prefigura un «effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale» (sentenza 282/1998), tenuto conto che, nell'odierna fattispecie, con tutta evidenza «le norme della cui costituzionalità si dubita» devono «certamente essere applicate» (sentenza 103/1979) e, pertanto, la «rilevanza della questione e applicabilità della legge nel giudizio di merito costituiscono termini inscindibili», con la conseguenza che l'eventuale annullamento in sede costituzionale delle disposizioni contestate spiegherebbe una diretta influenza sui riuniti giudizi (sentenze 184/2006, 422/1994, 62/1993, 10/1982, 90/1968 e 132/1967).

IV.4 Per completezza espositiva, il Collegio rileva che le restanti, prospettate, questioni di legittimità costituzionale non presentano i caratteri della non manifesta infondatezza.

IV.4.1 Non si ritiene suscettibile di rimessione la questione relativa alla violazione del principio del legittimo affidamento, in merito alla quale la ricorrente ha dedotto che «la disciplina fissata agli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 85 del 2022 viola manifestamente il legittimo affidamento della società ricorrente nella stabilità della regolamentazione del rapporto concessorio, che in forza delle norme richiamate ha invece subito un profondo e inatteso sconvolgimento proprio per il profilo più delicato del rapporto, ossia per quello della sua cessazione anticipata. L'odierna ricorrente, infatti, in forza della Convenzione Unica, coltivava un legittimo affidamento quantomeno: nella gestione provvisoria del servizio anche in caso di cessazione anticipata del rapporto (art. 9.2. della Convenzione Unica); in una specifica e convenzionale regolamentazione delle conseguenze patrimoniali in caso di cessazione anticipata del rapporto (artt. 9 e 9-bis della Convenzione Unica)» (cfr. pagg. 57 - 58).

La sezione, nel giudizio R.G. 1453/2022, ha, infatti, rilevato – ancorché in sede cautelare – che «i profili di inadempimento – anche suscettibili di comportare la decadenza dalla concessione – prospettati nella relazione della commissione ministeriale (ottantadue pagine), implicano complesse e articolate valutazioni istruttorie»; e che «proprio in ragione della possibile adozione di un provvedimento di decadenza, profilato nella relazione ministeriale trasmessa alla ricorrente il 28 gennaio 2021, la congruità del termine pare ragionevolmente doversi attestare sulla durata prevista dall'art. 9 della Convenzione Unica».

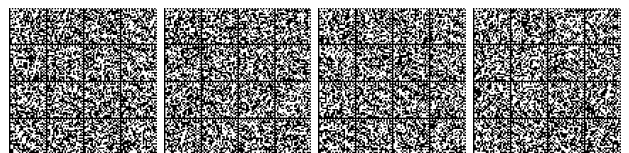
Dunque, la possibilità, prevista dalla Convenzione Unica, di irrogare un provvedimento di decadenza a carico della società ricorrente, in qualità di concessionaria, depone per l'insussistenza di un legittimo affidamento ad ottenere una gestione provvisoria.

IV.4.2 Neppure suscettibile di rimessione alla Corte costituzionale è la questione della dedotta violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione.

La ricorrente ha lamentato la violazione della «libertà d'impresa garantita dall'art. 41 della Costituzione. Tanto vale, in particolare, per l'art. 2, comma 1, del decreto-legge, che legifica e/o, comunque, recepisce il provvedimento di risoluzione per inadempimento della concessione; per la lettera a) del comma 3, che consente ad ANAS di avvalersi dei dipendenti di Strada dei Parchi e di altre due società che forniscono alla ex concessionaria servizi connessi alla gestione dell'infrastruttura; per i commi 4 e 5, che consentono ad ANAS di avvalersi anche dei mezzi e dei beni delle predette società, addirittura sotto la minaccia di un loro commissariamento in caso di mancata collaborazione (la cui pienezza la stessa ANAS potrebbe arbitrariamente valutare) degli organi amministrativi» (cfr. pag. 64). Tali doglianze, però, non tengono conto che:

a) ai sensi del comma 3 dell'art. 7-ter del decreto-legge n. 68/2022, convertito nella legge n. 108/2022, si è previsto che «per lo svolgimento delle attività di cui al comma 2, nonché per assicurare la continuità della circolazione lungo le autostrade A24 e A25, l'ANAS S.p.a.: a) si avvale, con rimborso dei relativi oneri e a valere sulle risorse di cui al comma 10, del personale della società Strada dei Parchi S.p.a., nonché delle società Parchi Global Services S.p.a. e Infraengineering S.r.l., titolare alla data dell'8 luglio 2022 di un contratto di lavoro subordinato alle dipendenze di dette società e assegnato, alla medesima data, allo svolgimento del servizio autostradale, con esclusione del personale inquadrato come dirigente»;

b) ai sensi del successivo comma 7 si è, altresì, previsto che «in relazione alle procedure di affidamento indette dall'ANAS S.p.a. ai fini dello svolgimento delle attività di cui al comma 2, nonché a quelle indette dal Commissario straordinario di cui all'art. 206 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, i relativi bandi di gara, avvisi o inviti contengono specifiche clausole sociali finalizzate, ai sensi dell'art. 50 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e nei limiti ivi previsti, a promuovere la stabilità occupazionale del personale della società Toto Costruzioni S.p.a. impiegato alla data dell'8 luglio 2022 nelle



attività di manutenzione ordinaria, straordinaria o di ripristino infrastrutturale delle tratte autostradali A24 e A25, garantendo altresì l'applicazione dei contratti collettivi nazionali in essere e con salvaguardia, ad ogni effetto economico e normativo, dell'anzianità lavorativa maturata presso la detta società».

Il che prova la salvaguardia del diritto al Lavoro, costituzionalmente tutelato, e non comporta, sotto tale aspetto e nei limiti della prova allegata in giudizio, una lesione immediata della struttura imprenditoriale della società ricorrente.

IV.4.3 Non è, poi, neanche dimostrato l'assunto della ricorrente secondo cui «la formula impiegata dal legislatore, del tutto generica, è tale da consentire non solo l'acquisizione dei beni strettamente indispensabili all'esercizio della concessione, ma anche di quelli che la concessionaria ha acquistato, valorizzato e utilizzato per sua libera scelta imprenditoriale. Si realizza così una espropriazione senza indennizzo, che, per soprammercato, è imposta in danno non solo della concessionaria, ma addirittura di società estranee al rapporto di concessione, senza che sia prevista – appunto – alcuna forma di ristoro per il proprietario» (cfr. pag. 67).

Si tratta, ad avviso del Collegio, di una valutazione priva della prova delle concrete ripercussioni lamentate, e ciò anche alla luce della previsione di cui al comma 10 del predetto art. 7-ter, ove si è previsto che «alla copertura degli oneri derivanti dalla lettera a) del comma 2, dalle lettere a), b) e c) del comma 3, nonché dai commi 4 e 6» (sarebbe a dire anche con riferimento ai «beni materiali, ivi compresi i beni immobili, e i beni immateriali necessari per la gestione e la manutenzione ordinaria delle autostrade A24 e A25», cfr. comma 4), «si provvede a valere sui proventi dei pedaggi riscossi dall'ANAS S.p.a.».

La materiale gestione delle infrastrutture stradali, a valle della «retrocessione» contestata dalla ricorrente, appare, dunque, caratterizzata dalla preventiva regolazione di profili organizzativi e finanziari. Il che rende, pure, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale proposta avverso la disciplina di cui all'art. 35, comma 1 del decreto-legge n. 162/2019, segnatamente nella parte in cui è disposta l'assunzione della gestione provvisoria da parte di ANAS S.p.a., sul presupposto che tale società sarebbe stata «favorita rispetto agli altri operatori commerciali, con conseguente violazione del principio di tutela della concorrenza e di parità di trattamento, tutelati dagli articoli 3 e 41 Cost. e dagli articoli 101 sgg. TFUE» (cfr. pag. 83).

IV.4.4 Manifestamente infondata è, inoltre, la dedotta violazione degli articoli 28, 100 e 103 della Costituzione sull'assunto che l'art. 2, comma 1, terzo periodo del decreto-legge n. 85/2022, ed identicamente l'art. 7-ter del decreto-legge n. 68/2022, convertito nella legge 108/2022 («Fermo quanto previsto dall'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ai decreti di cui al primo e al secondo periodo del presente comma si applica, ancorché non sottoposti a visto e registrazione della Corte dei conti, la disciplina prevista dall'art. 1, comma 1, quarto periodo, della legge 14 gennaio 1994, n. 20») avrebbero sostanzialmente «un artificioso meccanismo di tutela rafforzata riguardo alla responsabilità erariale dei soggetti coinvolti nella risoluzione della Convenzione relativa alle autostrade A24 e A25» (cfr. pag. 84), finendo per avallare «una drastica limitazione delle attribuzioni della Corte dei conti, che è organo di rilevanza costituzionale ed è posto – come ha ripetutamente detto la Corte costituzionale: cfr., ad es., sentenza n. 228 del 2017 - a presidio degli interessi dello Stato-comunità» (cfr. pag. 85).

Si tratta, ad avviso del Collegio, di una questione che non interessa direttamente il presente giudizio, ma che investe i riflessi – in punto di responsabilità erariale – che l'applicazione delle norme sospettate di illegittimità costituzionale determinerebbe in capo alle autorità titolari dell'esercizio del potere. La questione di legittimità costituzionale, nei giudizi incidentali, deve, piuttosto, essere riconducibile al giudizio *a quo* in base al canone di c.d. «inerenza» (o «riscontro») della rilevanza, nel senso che ai fini della rimessione deve emergere che la norma oggetto del giudizio costituzionale attenga al giudizio principale, con conseguente irrilevanza di quelle norme che, pur di incerta legittimità, non sono comunque di interesse del giudice *a quo*, al quale è deferita la cognizione sulla legittimità del provvedimento che ha determinato la risoluzione del rapporto concessorio.

IV.4.5 Da ultimo, non è da ritenere meritevole di rimessione la questione di legittimità costituzionale sollevata avverso l'art. 35, comma 1 del decreto-legge n. 162/2019 (segnatamente nella parte in cui si è previsto che «qualora l'estinzione della concessione derivi da inadempimento del concessionario si applica l'art. 176, comma 4, lettera a) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, anche in sostituzione delle eventuali clausole convenzionali, sostanziali e procedurali, difformi, anche se approvate per legge, da intendersi come nulle ai sensi dell'art. 1419, secondo comma, del codice civile, senza che possa operare, per effetto della presente disposizione, alcuna risoluzione di diritto. L'efficacia del provvedimento di revoca, decadenza o risoluzione della concessione non è sottoposta alla condizione del pagamento da parte dell'amministrazione concedente delle somme previste dal citato art. 176, comma 4, lettera a)»).

La tesi della società ricorrente è che tale disposizione potrebbe «operare soltanto qualora si verificassero presupposti assolutamente eccezionali, di entità almeno pari a quelli che secondo la Corte costituzionale hanno giustificato l'intervento normativo successivo al crollo del viadotto Polcevera» (cfr. pag. 61). E inoltre, sempre secondo la ricorrente, la



predetta disposizione avrebbe esteso «all'ipotesi dell'inadempimento del concessionario alcune previsioni normative che sono state dettate nell'ipotesi del tutto opposta dell'inadempimento del concedente. Quel che più conta, però, è che le voci nelle quali si articola l'obbligazione patrimoniale del concedente sono, all'art. 176, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, ben tre, laddove l'art. 35 si limita a richiamare solo la prima, ove si stabilisce che al concessionario è dovuto "il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario". Poiché detta previsione normativa è richiamata a sostituzione di tutte le clausole convenzionali difformi, è da ritenere che il legislatore abbia inteso ridurre a questa sola voce l'obbligazione patrimoniale del concedente, con esclusione di tutte le altre» (cfr. pag. 82).

Ritiene il Collegio che la lamentata riduzione delle spettanze finanziarie che si dovrebbero riconoscere al concessionario in caso di risoluzione del rapporto si correli all'accertamento di un diritto patrimoniale conseguenziale ad un effetto giuridico – l'estinzione del rapporto concessorio – che integra il sostanziale profilo di doglianza in entrambi i riuniti giudizi.

Si intende, dunque, sottolineare che le domande di annullamento degli impugnati provvedimenti e la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale mirano, senza mezzi termini, ad ottenere la reintegrazione della società ricorrente nella titolarità del rapporto concessorio; e, infatti, tale pare prospettarsi l'effetto nell'ipotesi di declaratoria di incostituzionalità e di successivo accoglimento della domanda di annullamento del decreto ministeriale 14 giugno 2022, approvato con D.I. 7 luglio 2022.

Alla luce di quanto illustrato, la questione riguardante la misura dell'indennizzo si rivela alla stregua di un profilo subordinato alla pretesa fatta valere in giudizio: una questione inevitabilmente priva del requisito dell'incidentalità, che, per giunta, ha quale premessa logica la tutela di un interesse finanziario (o meglio, di una utilità privata) che non può legittimare l'intervento della Corte costituzionale, nella sostanza chiamata a dirimere profili regolatori del rapporto concessorio che si tradurrebbero nella composizione di interessi sostanziali (cfr. 26 maggio 2015, n. 119).

Oltre a ciò, la società ricorrente non ha allegato in giudizio alcun, solido, elemento che deponga per l'insussistenza di motivi collegati all'esigenza di tutelare, mediante la riforma dei corrispettivi dovuti al concessionario, equilibri stringenti e generali di finanza pubblica che, in effetti, sembrano aver ispirato la disposizione in questione.

V. Alla stregua delle precedenti considerazioni, atteso che le controversie, come sopra riunite, sono insuscettibili di definizione indipendentemente dalla risoluzione delle delineate questioni di legittimità costituzionale, il giudizio ad esse relativo va sospeso e vanno rimesse alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, le questioni di legittimità costituzionale precedentemente illustrate sub IV.1 e IV.2, riguardanti:

la violazione dell'art. 77 della Costituzione (carenza dei presupposti di straordinaria necessità e di urgenza) e degli articoli 3 e 97 della Costituzione, sotto il profilo dell'illegittima legificazione di atti amministrativi; -la violazione degli articoli 3, 24, 25, 101, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione, per interferenza con l'esercizio della funzione giurisdizionale; e sollevate con riguardo all'art. 2 del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85 (disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, in legge 5 agosto 2022, n. 108), per contrasto con gli articoli 77 e 3, 24, 25, 101, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Quarta), parzialmente ed interlocutoriamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe indicati, così dispone:

Riunisce i ricorsi numeri R.G. 1453 del 2022 e 8175 del 2022;

Preliminarmente, respinge le eccezioni di difetto di giurisdizione, proposte dalla difesa delle amministrazioni resistenti;

Dichiara – visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85 (disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, in legge 5 agosto 2022, n. 108), in relazione agli articoli 77 e 3, 24, 25, 101, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione, nei termini di cui in motivazione;



Sospende, conseguentemente, il giudizio relativo ai come sopra riuniti ricorsi ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente decisione sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 7 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente, estensore;

Angelo Fanizza, consigliere, estensore;

Giuseppe Grauso, referendario.

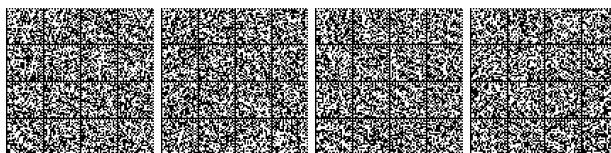
Il Presidente, estensore: POLITI

23C00128

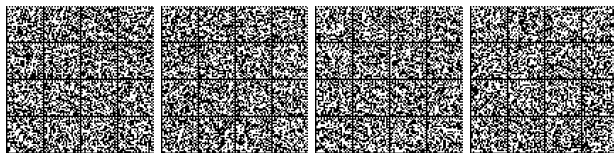
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-028) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 7,00

