

*1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE*

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

Anno 164° - Numero 29

# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 19 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. 142. Sentenza 7 giugno - 13 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Rimedio preventivo nei giudizi davanti alla Corte di cassazione - Deposito, a pena d'inammissibilità, di un'istanza di accelerazione nei termini prescritti - Violazione del principio, anche convenzionale, della ragionevole durata del processo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-ter, comma 6.
- Costituzione, artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, paragrafo 1, e 133..... Pag. 1

### N. 143. Sentenza 23 maggio - 13 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Diritti derivanti dal contratto del personale di volo - Prescrizione biennale - Decorrenza - Giorno dello sbarco nel luogo di assunzione, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto al rapporto di lavoro ordinario - Non fondatezza della questione.**

- Codice della navigazione, art. 937, primo comma.
- Costituzione, art. 3, primo comma..... Pag. 6

### N. 144. Sentenza 25 maggio - 13 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Norme della Regione Piemonte - Impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi - Contributo annuo imposto ai gestori, da versare alla Provincia sede dell'impianto - Denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, art. 16, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s)..... Pag. 10

### N. 145. Sentenza 7 giugno - 17 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Norme della Regione Marche - Requisiti di accesso - Residenza protratta da almeno un quinquennio - Violazione dei principi di eguaglianza formale e sostanziale, nonché di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge reg. Marche 16 dicembre 2005, n. 36, art. 20-*quater*, comma 1, lettera a-*bis*).
- Costituzione, art. 3, primo e secondo comma..... Pag. 15



## N. 146. Sentenza 7 giugno - 17 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - In genere - Delitto di omicidio stradale - Sussistenza degli estremi della circostanza attenuante del concorso di colpa della vittima in assenza di circostanze aggravanti - Ammissibilità del beneficio della sospensione del procedimento di messa alla prova - Esclusione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità, finalità rieducativa della pena e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni - Auspicio di un intervento legislativo che aumenti i casi di ammissibilità del beneficio.**

– Codice penale, art. 168-*bis*, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, comma 1, e 27, comma 3.....

Pag. 20

## N. 147. Sentenza 8 marzo - 18 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Siciliana - Regolizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza dell'autorizzazione paesaggistica - Eccedenza dai limiti statuari in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio e conservazione delle antichità e delle opere artistiche - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Siciliana - Opere di recupero volumetrico a fini abitativi - Abrogazione della norma che poneva limiti agli interventi in deroga, con reviviscenza di quella precedente - Eccedenza dei limiti statuari in materia di urbanistica - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Siciliana - Opere di recupero volumetrico a fini abitativi - Novella che ne consente l'esecuzione su immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023 - Illegittimità costituzionale conseguenziale parziale.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni - Demanio marittimo - Norme della Regione Siciliana - Possibilità di realizzare, entro 150 metri dalla battigia, opere che, pur non previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime, siano realizzate nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati - Eccedenza dei limiti statuari in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Permesso di costruire - Norme della Regione Siciliana - Termine di ultimazione dei lavori - Possibile proroga al 31 dicembre 2025 - Eccedenza dei limiti statuari in materia di urbanistica e tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni - Norme della Regione Siciliana - Proroga, non oltre tre anni, invece che cinque, dalla loro entrata in vigore - Ricorso del Governo - Lamentato abbassamento della tutela del paesaggio nonché violazione delle competenze esclusive statali in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei limiti statuari alle competenze esclusive della Regione Siciliana - Non fondatezza delle questioni.**

– Legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, artt. 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93.

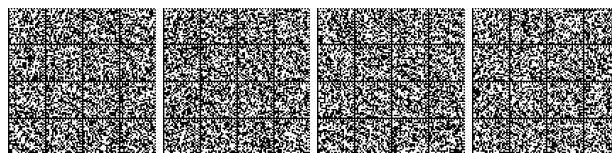
– Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117, commi primo, secondo, lettere *m*) e *s*), e terzo; statuto della Regione Siciliana, art. 14; Convenzione europea del paesaggio. ....

Pag. 29

## N. 148. Sentenza 25 maggio - 18 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Norme della Regione Veneto - Approvazione, mediante legge regionale anziché provvedimento amministrativo, del Piano faunistico-venatorio regionale - Individuazione dei territori ricadenti all'interno delle Zone Faunistiche delle Alpi - Applicazione del criterio di natura altimetrica - Conseguente esclusione del Comune di Rivoli Veronese dai territori sottoposti al regime giuridico proprio - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.**



- Legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2, art. 1.  
 – Costituzione, artt. 3, 24, 25, 97, 100, 103, 111, primo comma, 113, 117, commi primo e secondo, lettera s), e 123; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13. .... Pag. 44
- N. 149. Sentenza 7 giugno - 18 luglio 2023  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Lavoro - Lavoro irregolare - Stipula di contratto di lavoro subordinato con cittadini italiani o stranieri o per l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare in corso - Istanza presentata dai datori di lavoro stranieri - Condizioni - Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che essere regolarmente soggiornanti in Italia - Disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale in parte qua.**  
 – Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103, comma 1.  
 – Costituzione, art. 3. .... Pag. 52
- N. 150. Sentenza 7 giugno - 18 luglio 2023  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Straniero - Immigrazione - Emersione di rapporti di lavoro - Assenza del requisito reddituale in capo al datore di lavoro - Effetti - Rigetto dell'istanza - Possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per attesa occupazione - Omessa previsione - Denunciata violazione di asserita delega legislativa e disparità di trattamento - Inammissibilità delle questioni.**  
 – Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103, commi 5 e 6.  
 – Costituzione, artt. 3 e 76. .... Pag. 56
- N. 151. Sentenza 7 giugno - 18 luglio 2023  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Regime di procedibilità - Reati punibili a querela - Estensione a seguito della riforma della giustizia riparativa - Successiva novella, introdotta con decreto-legge, che posticipa l'entrata in vigore della riforma - Denunciata violazione dei principi della decretazione d'urgenza, del regime della vacatio legis, e del principio, anche convenzionale, di retroattività della *lex mitior* in materia penale - Non fondatezza delle questioni.**  
 – Decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni e con diverso titolo, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199, art. 6.  
 – Costituzione, artt. 3, 73, terzo comma, 77, secondo comma, 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7, paragrafo 1; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 15, paragrafo 1. .... Pag. 60
- N. 152. Ordinanza 21 giugno - 18 luglio 2023  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Circolazione stradale - Patente di guida - Revoca per guida in stato d'ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti - Estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova - Possibilità di conseguire una nuova patente entro tre anni dall'accertamento del reato - Asserita decorrenza del termine dal passaggio in giudicato della sentenza penale - Denunciata disparità di trattamento - Manifesta inammissibilità.**  
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 219, comma 3-ter.  
 – Costituzione, art. 3. .... Pag. 70



## N. 153. Ordinanza 21 giugno - 18 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Riparto del fondo sanitario per l'anno 2022 - Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali - Estensione del regime transitorio introdotto per il 2021, senza previa intesa in sede di Conferenza permanente - Ricorso delle Regioni Liguria e Piemonte - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, di quelli che attengono all'attribuzione delle funzioni amministrative nonché del principio di leale collaborazione - Estinzione del processo.**

- Decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142, art. 19, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2).
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119, nonché 5 e 120. ....

Pag. 73

## N. 154. Ordinanza 6 - 18 luglio 2023

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse dai deputati Giorgio Mulé e Roberto Occhiuto per le quali è pendente processo civile risarcitorio presso il Tribunale di Salerno - Delibere di insindacabilità adottate dalla Camera dei deputati il 27 luglio 2022 - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Salerno nei confronti della Camera dei deputati - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Ammissibilità del ricorso.**

- Delibere della Camera dei deputati del 27 luglio 2022.
- Costituzione, art. 68, primo comma. ....

Pag. 75

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 giugno 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente - Pesca - Norme della Regione Puglia - Tutela della fauna marina dei ricci di mare - Divieti, riferiti al mare territoriale della Puglia, relativi al prelievo, alla raccolta, alla detenzione, al trasporto, allo sbarco e alla commercializzazione degli esemplari di riccio di mare e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni.**

- Legge della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare), artt. 1 e 2. ....

Pag. 79



## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 142

*Sentenza 7 giugno - 13 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Rimedio preventivo nei giudizi davanti alla Corte di cassazione - Deposito, a pena d'inammissibilità, di un'istanza di accelerazione nei termini prescritti - Violazione del principio, anche convenzionale, della ragionevole durata del processo - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-ter, comma 6.
- Costituzione, artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, paragrafo 1, e 133.

## 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, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosara SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 6, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), promosso dalla Corte d'appello di Firenze, sezione quarta civile, nel procedimento vertente tra il Ministero della giustizia e B. A. e altri, con ordinanza del 26 ottobre 2021, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 26 ottobre 2021 (reg. ord. n. 85 del 2022), la Corte d'appello di Firenze, sezione quarta civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 6, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), inserito dall'art. 1, comma 777, lettera a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui subordina il riconoscimento del diritto ad una equa riparazione - in favore di chi abbia subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata di un processo - all'esperimento del rimedio preventivo consistente



nel depositare nei giudizi davanti alla Corte di cassazione un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, della medesima legge. Il giudice *a quo* lamenta il contrasto della disposizione censurata con gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

2.- La Corte rimettente riferisce di essere stata investita dell'opposizione ex art. 5-*ter* della legge n. 89 del 2001, proposta dal Ministero della giustizia contro il decreto che ha accolto la domanda di equa riparazione avanzata in data 22 ottobre 2019 dai ricorrenti B. A. e altri, in relazione alla durata non ragionevole della fase di legittimità di un precedente giudizio di equa riparazione.

Il Ministero della giustizia, tra i vari motivi di opposizione, ha eccepito l'inammissibilità della domanda dei ricorrenti, in quanto nel giudizio presupposto non risultava depositata, davanti alla Corte di cassazione, l'istanza di accelerazione di cui all'art. 1-*ter*, comma 6, della legge n. 89 del 2001. In riferimento a tale ultima disposizione, i ricorrenti opposti hanno formulato eccezione di illegittimità costituzionale, che è stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata.

3.- In punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, dopo aver affermato che tutti gli altri motivi di opposizione proposti dal Ministero della giustizia «non sembrerebbero in grado, nella particolare prospettiva decisionale da adottare nella presente sede, di condurre all'accoglimento dell'opposizione stessa», il rimettente ha sostenuto che è invece incontrovertibile la mancata presentazione, da parte degli opposti, dell'istanza di accelerazione davanti alla Corte di cassazione ex art. 1-*ter*, comma 6, della legge n. 89 del 2001, norma ritenuta «applicabile [...] *ratione temporis*». Per tale ragione, la domanda di equa riparazione sarebbe inammissibile e l'opposizione del Ministero dovrebbe essere accolta.

Secondo il giudice *a quo*, infatti, la disposizione censurata troverebbe applicazione anche nelle ipotesi in cui il giudizio presupposto - come appunto accade nel caso di specie - sia anch'esso un procedimento per equa riparazione, dovendosi considerare quest'ultimo alla stregua di un giudizio ordinario.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte d'appello di Firenze, descritto il quadro normativo ed illustrato il contenuto delle disposizioni di cui agli artt. 1-*bis*, 1-*ter* e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, ha richiamato le sentenze di questa Corte n. 175 del 2021, n. 121 del 2020, n. 169 e n. 34 del 2019, evidenziando come esse abbiano risolto, nel senso dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni di volta in volta censurate, questioni che presentavano «caratteristiche di forte analogia» con quelle sollevate nell'odierno giudizio.

Nelle decisioni citate, infatti, questa Corte, richiamando l'orientamento espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, avrebbe affermato il principio per cui i rimedi preventivi contro la durata eccessiva dei procedimenti sono ammissibili solo se «effettivi» ed efficacemente sollecitatori. Tali essi sarebbero solo in quanto velocizzino davvero la decisione da parte del giudice competente, offrendo una reale garanzia di contrazione dei tempi processuali, anche attraverso la messa a disposizione della parte, interessata a prevenire la violazione del termine ragionevole di durata, di un modello procedimentale alternativo «in grado di condurre a tale risultato». Non sarebbero conformi ai parametri invocati, invece, quei rimedi che costituiscano «una mera facoltà», con effetto «puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo» e di mera «prenotazione della decisione» (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio, nonostante l'esperimento del rimedio). Essi, infatti, si risolverebbero in un mero «adempimento formale», rispetto alla cui violazione la sanzione consistente nell'improponibilità o inammissibilità della domanda di equa riparazione apparirebbe come non ragionevole e non proporzionata.

In particolare, la Corte rimettente osserva come anche l'istanza di accelerazione da depositare nel giudizio davanti alla Corte di cassazione rappresenti un tipo di rimedio preventivo che non presenta alcuna reale efficacia acceleratoria del processo, non introduce modelli procedimentali alternativi e «non comporta alcuna garanzia di contrazione dei tempi del processo, integrando l'esercizio di una facoltà della parte che, sostanzialmente, ribadisce in questo modo un interesse che è già incardinato in capo ad essa».

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Firenze, sezione quarta civile, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*ter*, comma 6, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui subordina il riconoscimento del diritto ad una equa riparazione, in favore di chi abbia subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata di un processo, all'esperimento del rimedio preventivo consistente nel deposito, nei giudizi davanti alla Corte di cassazione, di un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che sia trascorso il termine di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, della medesima legge.



Viene prospettato il contrasto con gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

La Corte rimettente riferisce di essere stata investita dell'opposizione proposta, ai sensi dell'art. 5-ter della legge n. 89 del 2001, dal Ministero della giustizia contro un decreto di accoglimento della domanda di equa riparazione avanzata per l'eccessiva, e dunque non ragionevole, durata di un precedente procedimento di equa riparazione, con particolare riferimento al giudizio svoltosi davanti alla Corte di cassazione.

Il Ministero della giustizia, tra i vari motivi di opposizione, ha eccepito l'inammissibilità della domanda, non avendo i ricorrenti depositato, nel giudizio presupposto, l'istanza di accelerazione di cui all'art. 1-ter, comma 6, della legge n. 89 del 2001.

2.- In punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, ritenuti non fondati i restanti motivi di opposizione articolati dal Ministero della giustizia, il giudice *a quo* sostiene essere incontrovertibile la mancata presentazione dell'istanza di accelerazione richiesta dalla disposizione censurata, espressamente ritenuta applicabile *ratione temporis*. Per tale motivo, sarebbe fondata l'eccezione d'inammissibilità proposta e l'opposizione dovrebbe conseguentemente trovare accoglimento.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte d'appello di Firenze, dopo aver illustrato il quadro normativo di riferimento, richiama alcune pronunce con le quali questa Corte avrebbe accolto questioni che presentavano «caratteristiche di forte analogia» con quelle sollevate nell'odierno giudizio (sentenze n. 175 del 2021, n. 121 del 2020, n. 169 e n. 34 del 2019). Tali decisioni, ricordando l'orientamento espresso dalla Corte EDU, hanno ritenuto costituzionalmente illegittimi alcuni dei rimedi preventivi previsti dalla legge n. 89 del 2001 - in seguito alle modifiche a quest'ultima apportate dalla legge n. 208 del 2015 - escludendo che essi fossero «effettivi» ed efficacemente sollecitatori e, dunque, in grado di velocizzare davvero la decisione da parte del giudice competente. Il rimettente, quindi, osserva che anche l'istanza di accelerazione da depositare nel giudizio davanti alla Corte di cassazione costituirebbe un tipo di rimedio preventivo privo di alcuna reale efficacia acceleratoria del processo, non introducendo modelli procedurali alternativi e non comportando alcuna garanzia di contrazione dei tempi del processo medesimo.

4.- In via preliminare, è utile ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento. La legge n. 208 del 2015, nel modificare la legge n. 89 del 2001, che prevede e disciplina il diritto di richiedere un'equa riparazione in caso di eccessiva durata di un processo, vi ha introdotto l'art. 1-bis, comma 1, secondo cui «[l]a parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi», da attivarsi proprio allo scopo di scongiurare la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, sotto il profilo del mancato rispetto di termini ragionevoli per la conclusione di un processo.

Tali termini sono definiti dal successivo art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, secondo cui, per quanto qui interessa, nel giudizio di legittimità il processo non deve eccedere la durata di un anno.

All'art. 1-ter della medesima legge è affidato il compito di indicare i rimedi preventivi, calibrati in relazione a ciascuna tipologia di processo: per il giudizio di legittimità, in particolare, il comma 6 dispone che «[n]ei giudizi davanti alla Corte di cassazione la parte ha diritto a depositare un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis».

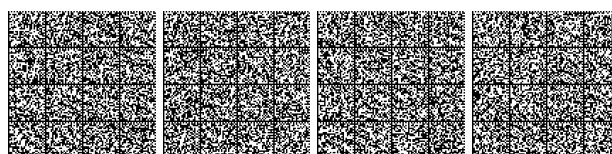
Le conseguenze della mancata attivazione di tale strumento sono disciplinate dall'art. 2, comma 1, il quale - come ha evidenziato la Corte d'appello rimettente - sancisce l'inammissibilità della «domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'articolo 1-ter».

Ne deriva che, come già affermato da questa Corte in riferimento all'analogo istituto dell'istanza di accelerazione prevista per il processo penale dal comma 2 del citato art. 1-ter, anche il deposito dell'istanza di accelerazione nel giudizio davanti alla Corte di cassazione, «pur presentato come diritto alla stregua dell'art. 1-bis, comma 1, della legge n. 89 del 2001, opera, piuttosto, come un onere, visto che il mancato adempimento, in base al comma 1 del successivo art. 2, comporta l'inammissibilità della domanda di equa riparazione» (sentenza n. 175 del 2021).

5.- Ciò premesso, occorre in primo luogo definire il *thema decidendum*.

Il dispositivo dell'ordinanza di rimessione circoscrive l'oggetto delle questioni sollevate al solo art. 1-ter, comma 6, della legge n. 89 del 2001. Tuttavia, le argomentazioni spese nella motivazione dell'ordinanza, e la stessa principale censura avanzata, ruotano attorno alla sanzione d'inammissibilità della domanda, prevista dal successivo art. 2, comma 1, nel caso in cui il diritto ad esperire il rimedio preventivo in esame non sia esercitato (*recte*: l'onere di ricorrere ad esso non sia adempiuto).

Secondo la Corte rimettente, infatti, l'eccezione di illegittimità costituzionale formulata dai ricorrenti acquista rilevanza - e, al contempo, non si può ritenere la manifesta infondatezza - proprio «[i]n relazione [...] al motivo di opposizione» articolato dal Ministero della giustizia, in riferimento all'inammissibilità della domanda di equa riparazione derivante dal «mancato esperimento del rimedio preventivo dell'istanza di accelerazione».



Risulta evidente, allora, che la Corte d'appello di Firenze intende censurare l'intero congegno normativo, la cui applicazione porta a sanzionare con l'inammissibilità della domanda di equa riparazione la mancata presentazione, nei termini prescritti, dell'istanza di accelerazione nel corso del giudizio davanti alla Corte di cassazione.

Nel ricordare gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, del resto, il Collegio *a quo* afferma che le pronunce richiamate sono accomunate dalla valutazione in termini di illegittimità costituzionale di quei rimedi preventivi «valorizzati dall'art. 2, n. 1, L. 89/2001 - mediante il riferimento all'art. 1ter della medesima legge - in termini di inammissibilità della domanda di equa riparazione».

L'oggetto delle questioni effettivamente sollevate va individuato alla stregua del contenuto delle censure formulate nella stessa ordinanza di rimessione (sentenze n. 148 del 2022, n. 234 e n. 224 del 2020), e quindi ricostruendo l'effettiva volontà del rimettente in base ad una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo (sentenze n. 35 del 2023, n. 228 e n. 88 del 2022). Questa Corte, infatti, ha già chiarito che «un'interpretazione non formalistica del canone dell'esatta ed esaustiva indicazione della disposizione censurata, ricavabile dall'art. 23, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), impone di identificare il *thema decidendum* tenendo conto della motivazione e dell'intero contesto dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 258 del 2012 e n. 181 del 2011)» (sentenza n. 12 del 2023).

Deve perciò ritenersi che le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Firenze rimettente interrogino questa Corte sulla legittimità costituzionale della disciplina legislativa in forza della quale la mancata presentazione dell'istanza di accelerazione davanti alla Corte di cassazione, di cui all'art. 1-ter, comma 6, della legge n. 89 del 2001, comporta la inammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della medesima legge, della domanda di equa riparazione.

6.- Così precisato l'oggetto dell'odierno giudizio, le questioni sono fondate, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

7.- In sintonia con la giurisprudenza della Corte EDU, la giurisprudenza costituzionale è ormai costante nell'affermare che i rimedi preventivi sono non solo ammissibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma addirittura preferibili, in quanto volti a evitare che i procedimenti giudiziari si protraggano eccessivamente nel tempo (sentenze n. 107 del 2023, n. 175 del 2021 e n. 88 del 2018). Occorre, tuttavia, che ne consegua un rimedio effettivo, ciò che accade soltanto laddove venga realmente resa più sollecita la decisione da parte del giudice competente (in tal senso, di recente, Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, sentenza 30 aprile 2020, Keaney contro Irlanda, e prima sezione, sentenza 28 aprile 2022, Verrascina ed altri contro Italia).

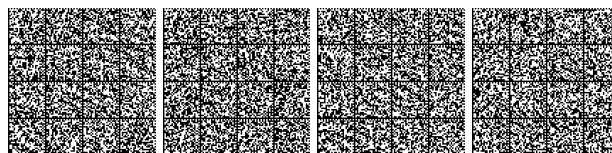
In applicazione di tali principi, si è così affermato che non rientra nel catalogo dei rimedi preventivi effettivi l'imposizione di adempimenti che costituiscano espressione di «una mera facoltà del ricorrente [...] con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione” (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio)» (sentenza n. 34 del 2019). Adempimenti di tal genere, infatti, non avrebbero «efficacia effettivamente acceleratoria del processo» (sentenza n. 169 del 2019).

Con particolare riferimento all'istanza di accelerazione introdotta come rimedio preventivo nell'ambito del processo penale dall'art. 1-ter, comma 2, della legge n. 89 del 2001, questa Corte ha affermato che la sua presentazione «non offre alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innesta un modello procedimentale alternativo e non costituisce perciò uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire l'ulteriore protrarsi del processo, né implica una priorità nella trattazione del giudizio» (sentenza n. 175 del 2021).

Le medesime considerazioni possono essere replicate in relazione all'istanza di accelerazione da depositare nel giudizio davanti alla Corte di cassazione ai sensi delle disposizioni oggetto dell'odierno scrutinio.

Alla luce della vigente disciplina processuale, infatti, la sua presentazione non vincola il giudice «a quanto richieggi» (sentenza n. 88 del 2018), ossia ad instradare su un binario preferenziale il processo nel quale l'istanza di accelerazione è depositata nei termini prescritti. In altre parole, nulla esclude che il processo, «pur a fronte di una siffatta istanza, [possa] comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata» (sentenza n. 169 del 2019), in violazione anche dell'art. 111, secondo comma, Cost.

A differenza dei casi scrutinati dalle sentenze n. 107 del 2023 e n. 121 del 2020, con riferimento ai rimedi preventivi introdotti dai commi 1 e 3 dell'art. 1-ter della legge n. 208 del 2015, il deposito dell'istanza in esame non si risolve nella «proposizione di possibili, e concreti, “modelli procedimentali alternativi”, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato» (sentenza n. 121 del 2020).



La disciplina processuale del giudizio davanti alla Corte di cassazione, infatti, non ricollega al deposito dell'istanza di accelerazione in esame alcun effetto significativo sui tempi del procedimento, dal momento che il legislatore non ha previsto, come conseguenza della presentazione di essa, l'attivazione, fosse pure mediata dalla valutazione del giudice, di un diverso - e, in tesi, più celere - modulo procedimentale per addivenire alla decisione della causa.

La possibilità di offrire alle parti un diverso, e più sollecito, modello procedimentale non è certo agevolata dalle peculiarità del giudizio di legittimità, caratterizzato dalla mancanza di una fase istruttoria e dalla circostanza che la causa viene discussa - per essere decisa nella stessa seduta - in un'unica udienza o adunanza, a seconda che trovi applicazione il procedimento in pubblica udienza oppure quello in camera di consiglio.

Tuttavia, tali caratteristiche non impediscono, in assoluto, di introdurre semplificazioni procedurali che incidano, riducendoli, sui tempi del processo.

A tale proposito, va segnalato che l'art. 3, comma 28, lettera g), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), ha introdotto - con il nuovo art. 380-bis del codice di procedura civile, inapplicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo* - un rito accelerato anche nell'ambito del giudizio davanti alla Corte di cassazione.

Ciò che conta sottolineare in questa sede, tuttavia, è che il legislatore della riforma - pur intervenuto, sotto altri profili, sul testo dell'art. 1-ter della legge n. 89 del 2001 - non ha inteso instaurare alcun collegamento diretto tra l'istanza disciplinata dalle disposizioni censurate e il suddetto rito accelerato.

7.1.- In ogni caso, il deposito dell'istanza di accelerazione in parola, in tempo utile ad evitare il superamento dei termini di ragionevole durata del processo, costituisce manifestazione della volontà di ottenere una decisione rapida.

La mancata presentazione di tale istanza, quindi, «può eventualmente assumere rilievo (come indice di sopravvenuta carenza o non serietà dell'interesse al processo del richiedente) ai fini della determinazione del quantum dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001» (sentenza n. 169 del 2019).

Quel che, invece, non risulta conforme ai parametri costituzionali evocati è che l'omesso deposito dell'istanza possa condizionare la stessa ammissibilità della domanda di equa riparazione (in senso analogo, sentenza n. 175 del 2021).

8.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevede l'inammissibilità della domanda di equa riparazione nel caso di mancato esperimento del rimedio preventivo di cui all'art. 1-ter, comma 6, della medesima legge.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nella parte in cui prevede l'inammissibilità della domanda di equa riparazione nel caso di mancato esperimento del rimedio preventivo di cui all'art. 1-ter, comma 6, della medesima legge.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto Milana



## N. 143

*Sentenza 23 maggio - 13 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Diritti derivanti dal contratto del personale di volo - Prescrizione biennale - Decorrenza - Giorno dello sbarco nel luogo di assunzione, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto al rapporto di lavoro ordinario - Non fondatezza della questione.**

- Codice della navigazione, art. 937, primo comma.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 937, primo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra C. A. e altri e Compagnia aerea italiana (CAI) spa, con ordinanza del 17 maggio 2022, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di CAI spa e di S. B. e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

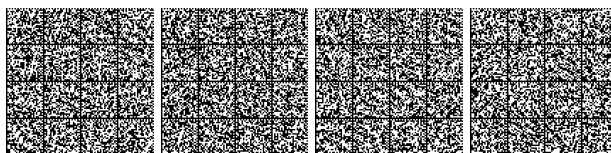
udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Raffaele De Luca Tamajo e Francesco Bartolotta per CAI spa, Barbara Starna e Sabina Di Giacomo per S. B. e altri e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 maggio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 17 maggio 2022 (reg. ord. n. 138 del 2022), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 937, primo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), che stabilisce che i diritti derivanti dal contratto di lavoro del personale di volo si prescrivono con il decorso di due anni dallo sbarco nel luogo di assunzione successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto, ritenendo la norma in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione.



2.- Il giudice *a quo* riferisce di dover decidere in materia di spettanze retributive per periodi di ferie maturate da alcuni dipendenti della Compagnia aerea italiana (CAI) spa dal 13 gennaio 2009 al 31 dicembre 2014, avendo, tra l'altro, la società convenuta eccepito la prescrizione dei diritti vantati dai ricorrenti, sia ai sensi dell'art. 937 cod. nav., per il decorso del termine biennale, sia ai sensi dell'art. 2948, numero 4), del codice civile, per il decorso del termine quinquennale.

Il giudice *a quo* solleva questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 937 cod. nav., in quanto la suddetta disposizione consentirebbe ai ricorrenti nel ricorso principale di far valere ancora, allo stato attuale, i propri diritti essendo i loro rapporti di lavoro proseguiti con la cessionaria Alitalia SAI spa, ai sensi dell'art. 2112 cod. civ.; di qui la rilevanza della questione.

3.- In merito alla non manifesta infondatezza, secondo il rimettente, l'art. 937 cod. nav., laddove rinvia il decorso della prescrizione al momento dello sbarco successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, sarebbe irragionevole in rapporto alla diversa decorrenza, in corso di rapporto, della prescrizione quinquennale di cui all'art. 2948 cod. civ.

In particolare, l'irragionevolezza si profilerebbe in relazione ai rapporti di lavoro assistiti da stabilità reale per i quali, in caso di lavoratori comuni, il termine quinquennale decorre in corso di rapporto e non dalla sua cessazione, come avviene per il personale di volo.

4.- Il giudice *a quo*, tuttavia, ricorda che analoga questione è stata rigettata da questa Corte con sentenza n. 354 del 2006, che ha ritenuto ragionevole l'imprescrittibilità in corso di rapporto, nonostante il rapporto di lavoro nautico fosse assistito da stabilità reale, e ciò in ragione della peculiarità della prestazione lavorativa, che si svolge lontano dal foro competente.

Il giudice *a quo*, tuttavia, ritiene che la situazione sia mutata per effetto della molteplicità degli strumenti informativi e postali oggi disponibili, che consentirebbero al lavoratore addetto alla navigazione aerea di far valere le proprie pretese anche durante lo svolgimento del rapporto.

Inoltre, secondo il rimettente, l'irragionevolezza della norma censurata deriverebbe anche dalla disciplina "privilegiata" dei riposi del personale aeronautico che, avendo diritto a più giorni annui di riposo di quelli spettanti alla generalità dei lavoratori, avrebbe il tempo per attendere alle proprie esigenze extra-lavorative.

5.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito la non fondatezza della questione, poiché già decisa da questa Corte con sentenza n. 354 del 2006.

Con specifico riferimento alla disciplina dei riposi del personale di volo, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che essa ha la finalità di garantire il recupero psicofisico del lavoratore e comunque, considerato che il riposo è fruito dal personale navigante nel luogo in cui si trova al termine della prestazione, il maggior tempo a disposizione non incide sulla lontananza fisica del lavoratore dal foro competente e, quindi, sulla possibilità effettiva di far valere i propri diritti.

6.- Nel giudizio si sono, altresì, costituiti i ricorrenti nel giudizio principale, che hanno eccepito l'inammissibilità della questione in quanto già decisa con la sentenza di rigetto n. 354 del 2006, rispetto alla quale non è sopravvenuta alcuna modifica normativa.

Quali ulteriori motivi di inammissibilità le parti hanno dedotto: il difetto di rilevanza della questione derivante dalla recente giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 6 settembre 2022, n. 26246) che ha stabilito che, a seguito delle modifiche normative introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), tutti i diritti retributivi derivanti dal rapporto di lavoro comune si prescrivono alla cessazione del rapporto; l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente che ritiene tuttora esistente - anche dopo la novella dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento) ad opera della legge n. 92 del 2012 e del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183) - il binomio tutela reale e tutela obbligatoria; l'incompleta ricostruzione e mancata ponderazione del quadro normativo, in relazione alla disciplina dei riposi del personale navigante che non sarebbe affatto privilegiata.

7.- Nel merito, le parti hanno rilevato la manifesta infondatezza della questione, ferme le motivazioni della sentenza n. 354 del 2006, e, inoltre, perché la disciplina dei riposi dei lavoratori dell'aria sarebbe volta a consentire il recupero delle energie psicofisiche.

8.- Infine, nel giudizio ha depositato atto di costituzione CAI spa, parte convenuta del giudizio principale, che insiste sulla fondatezza della questione non essendo più giustificabile, a suo avviso, la differenza di trattamento tra i lavoratori del settore aereo e gli altri lavoratori, che godono di stabilità del rapporto di lavoro, alla luce dell'odierna evoluzione tecnologica, che consente al lavoratore di interrompere la prescrizione con un semplice messaggio di posta elettronica e di far valere i propri diritti a mezzo posta elettronica certificata.



9.- Quanto alla sentenza della Corte di cassazione n. 26246 del 2022, CAI spa ha rilevato che, trattandosi di una pronuncia isolata, non sarebbe idonea a costituire diritto vivente.

Viceversa, la società ritiene che, anche a seguito delle riforme recate dalla legge n. 92 del 2012 e dal d.lgs. n. 23 del 2015, permarrrebbe nell'ordinamento, seppur ridimensionata, la distinzione tra rapporto di lavoro stabile o meno, con la conseguente irragionevolezza del diverso trattamento del decorso della prescrizione, a parità di tutela reale, tra lavoratori nautici e lavoratori comuni.

In ogni caso, poiché nel giudizio *a quo* si verte in materia di crediti maturati dal 2009 al 2014, la società costituita ritiene che, pure nella prospettiva della citata sentenza della Corte di cassazione, in base alla quale, dopo l'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, tutti i crediti dei lavoratori comuni si prescrivono alla cessazione del rapporto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 937 cod. nav. rimarrebbe rilevante in riferimento al periodo gennaio 2009-luglio 2012.

10.- Quale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 937 cod. nav., CAI spa ha prospettato l'irragionevolezza della norma che, nel riferirsi alla cessazione del rapporto di lavoro, non distingue, in caso di successione di azienda, tra rapporto con il cessionario e con il cedente. Ciò perché, nella prospettiva della parte, in caso di trasferimento di azienda ex art. 2112 cod. civ. il contratto di lavoro continuerebbe solo nei profili oggettivi con il nuovo datore di lavoro, mentre dal punto di vista soggettivo l'art. 937 cod. nav. andrebbe interpretato nel senso che il biennio di decorrenza della prescrizione vada riferito alla cessazione del rapporto con il cedente e non con il cessionario.

11.- Con successive memorie sia i ricorrenti nel giudizio principale che CAI spa hanno insistito nelle deduzioni e richieste già proposte.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 17 maggio 2022 (reg. ord. n. 138 del 2022) il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 937, primo comma, cod. nav., laddove fa decorrere la prescrizione biennale dei diritti del personale di volo dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto, per irragionevole disparità di trattamento con riferimento alla diversa decorrenza della prescrizione nel rapporto di lavoro ordinario, quando questo è assistito da stabilità reale.

2.- Giova premettere che, con la sentenza n. 63 del 1966, questa Corte aveva stabilito il principio fondamentale che la prescrizione dei soli crediti retributivi di cui agli artt. 2948, numeri 4) e 5), 2955, numero 2), e 2956, numero 1), cod. civ. decorresse per tutti i rapporti di lavoro privato dalla fine del rapporto, in quanto la mancata rivendicazione di un diritto retributivo avrebbe comportato una implicita rinuncia, in violazione dell'art. 36 Cost.

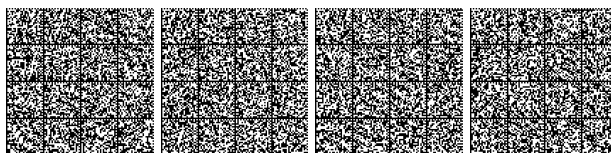
3.- Successivamente all'entrata in vigore dello statuto dei lavoratori, con la sentenza n. 174 del 1972 questa Corte aveva precisato che, per i rapporti cui si applicava la reintegrazione prevista dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970, la prescrizione dei crediti retributivi conservasse la sua normale decorrenza anche durante il rapporto di lavoro.

Tale sentenza aveva, così, limitato il principio fissato dalla sentenza n. 63 del 1966 in considerazione della sopravvenuta insussistenza del *metus* del licenziamento potendo il lavoratore fare ormai affidamento sulla tutela reale prevista dallo statuto dei lavoratori, che, di fatto, equiparava la tutela per il licenziamento illegittimo del lavoratore privato a quella prevista per i pubblici dipendenti.

4.- I ricorrenti nel giudizio *a quo*, costituiti nel presente giudizio, hanno eccepito l'inammissibilità della questione perché già decisa con sentenza n. 354 del 2006. I ricorrenti nel giudizio principale hanno anche eccepito il difetto di rilevanza della questione, sul presupposto che ormai anche nel rapporto di lavoro ordinario la prescrizione decorre dalla fine del rapporto. Infatti, a seguito della legge n. 92 del 2012, con l'attenuazione delle tutele in caso di licenziamento, riviverebbe il *decisum* della sentenza n. 63 del 1966, secondo la quale la prescrizione dei crediti retributivi decorreva dalla fine del rapporto, e non più in corso di rapporto come aveva previsto la sentenza n. 174 del 1972.

In questo senso ha deciso la Corte di cassazione con la sentenza n. 26246 del 2022, che ha rilevato il *venir meno*, ad opera della legge n. 92 del 2012, dell'obbligatoria e piena reintegrazione del lavoratore a seguito di licenziamento illegittimo e ha dunque affermato la conseguente decorrenza della prescrizione di tutti i crediti retributivi dei lavoratori comuni dalla cessazione del rapporto di lavoro, non più assistito da quella tutela reale che la citata sentenza n. 174 del 1972 aveva individuato come giustificazione della decorrenza della prescrizione anche in corso di rapporto.

Quali ulteriori eccezioni di inammissibilità, i ricorrenti hanno dedotto l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, in relazione alla disciplina dei riposi e delle ferie del personale di volo; inoltre, la mancata considerazione della nuova disciplina normativa dei licenziamenti derivanti dalla legge n. 92 del 2012 e dal d.lgs. n. 23



del 2015, oltre a determinare l'irrelevanza, comporterebbe anche l'inammissibilità della questione per erroneità del presupposto interpretativo costituito dalla persistenza delle diverse tutele, reale e meramente risarcitoria, a fronte di un licenziamento illegittimo.

5.- Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate; quanto alla prima, va detto che la riproposizione di questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate non ne comporta l'inammissibilità (*ex plurimis*, sentenza n. 160 del 2019; ordinanze n. 96 del 2018, n. 162, n. 138 e n. 91 del 2017, n. 290 del 2016).

Quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* ha adeguatamente argomentato sulla necessità di fare applicazione della norma denunciata, stante che comunque una parte del rapporto di lavoro è certamente precedente la legge n. 92 del 2012.

Attengono poi al merito, in quanto, nella prospettazione del giudice *a quo*, incidenti sull'irragionevolezza della norma censurata, le considerazioni relative all'attuale disciplina normativa dei licenziamenti e al regime giuridico dei riposi e delle ferie del personale di volo.

6.- La questione non è fondata.

7.- L'art. 937 cod. nav. prevede, per tutti i diritti del lavoratore, la decorrenza del termine di prescrizione, di durata biennale, dal giorno «dello sbarco nel luogo di assunzione successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto di lavoro». Viceversa, in assenza di tale termine biennale, secondo la disciplina generale i diritti dei lavoratori si prescriverebbero, a seconda delle ipotesi, in cinque o dieci anni.

8.- La previsione di una prescrizione biennale più breve di quella ordinaria viene in qualche modo a compensare, in favore del datore di lavoro, la peculiarità della non decorrenza della prescrizione in corso di rapporto, che solo il codice della navigazione prevedeva prima della sentenza n. 63 del 1966.

9.- Altra peculiarità della norma in questione è quella della non decorrenza della prescrizione nel corso del rapporto con riguardo ad ogni e qualsiasi diritto correlato al rapporto di lavoro, anche diverso da quelli meramente retributivi. Infatti, l'art. 937 cod. nav. tutela non solo i crediti retributivi, ma tutti i diritti del lavoratore, a differenza di quanto previsto dalla sentenza n. 63 del 1966 che, per gli altri rapporti di lavoro, muovendo dal disposto dell'art. 36 Cost., ha affermato la non decorrenza della prescrizione, nel corso del rapporto contrattuale, con riferimento ai soli crediti retributivi.

10.- È proprio la specialità del lavoro nautico, sia marittimo che aereo, a giustificare il particolare regime di disciplina vigente nel settore.

E invero, anche a non voler considerare la sussistenza di un *metus*, che peraltro potrebbe non essere limitato all'ipotesi di licenziamento ritorsivo, ma anche a possibili discriminazioni nelle destinazioni o negli avanzamenti di carriera, resta comunque fermo quanto dichiarato da questa Corte con la sentenza n. 354 del 2006, per la quale la specialità del rapporto di lavoro del personale aeronautico non consente una concreta possibilità di esercizio del diritto per l'estrema mobilità caratteristica dell'attività di tali lavoratori.

Gli argomenti portati dall'ordinanza di rimessione sull'evoluzione tecnologica, che oggi permetterebbe con un semplice messaggio di posta elettronica di interrompere la prescrizione, hanno una sola apparente plausibilità. Invero, l'atto interruttivo della prescrizione avviene di regola all'esito di una non semplice ponderazione dei vantaggi e possibili svantaggi che l'apertura di un contenzioso con il proprio datore di lavoro potrebbe comportare, valutazione questa che presuppone la consultazione di un legale al fine di avere l'esatta cognizione dei possibili esiti di un giudizio.

È, pertanto, di tutta evidenza che il problema non si riduce alla mera comunicazione dell'atto interruttivo della prescrizione, ma piuttosto al processo decisionale che lo presuppone e che non può certo essere affrontato dall'interessato quando è lontano dal proprio contesto ambientale.

11.- La questione non può essere accolta neanche nei termini più limitati proposti dalla difesa di CAI spa, secondo cui la decorrenza dalla fine del rapporto potrebbe essere riferita, nel caso di trasferimento di azienda ex art. 2112 cod. civ., al rapporto con l'impresa di provenienza, quella cedente, e non con l'impresa cessionaria.

In concreto, a supporto di tale tesi, viene argomentato che, proprio nel caso di plurimi trasferimenti di azienda, frequenti nel settore aeronautico, l'ultima cessionaria non avrebbe contezza di diritti precedentemente maturati.

Invece, proprio la sostanziale continuità dei rapporti e le selezioni che si frappongono nei diversi trasferimenti non possono non incidere sulla permanenza delle suddette ragioni inerenti il decorso della prescrizione nel codice della navigazione e, pertanto, anche tale proposta interpretativa va rigettata.

12.- In conclusione, deve essere dichiarata non fondata la sollevata questione di legittimità costituzionale perché, a prescindere dall'evoluzione del problema della decorrenza della prescrizione dei diritti retributivi nell'ambito dei rapporti di lavoro ordinario, il differente regime previsto dall'art. 937 cod. nav. va correlato alla specialità della prestazione lavorativa nel settore.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 937, primo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.*

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto Milana

T\_230143

N. 144

*Sentenza 25 maggio - 13 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Norme della Regione Piemonte - Impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi - Contributo annuo imposto ai gestori, da versare alla Provincia sede dell'impianto - Denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, art. 16, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

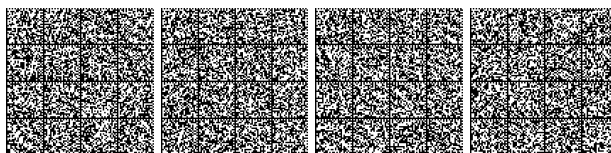
composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), come sostituito dall'art. 22 della legge della Regione Piemonte 4 marzo 2003, n. 2 (Legge finanziaria per l'anno 2003), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Torino, sezione quinta,



nel procedimento vertente tra C&G Ambiente srl e Città metropolitana di Torino, con ordinanza del 28 luglio 2021, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 24 maggio 2023.

Udita nella camera di consiglio del 25 maggio 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;  
deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2023.

### *Ritenuto in fatto*

1.- La Commissione tributaria provinciale (CTP) di Torino, sezione quinta, solleva, con ordinanza del 16 luglio 2021, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), come sostituito dall'art. 22 della legge della Regione Piemonte 4 marzo 2003, n. 2 (Legge finanziaria per l'anno 2003), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La disposizione censurata, prima di essere abrogata, stabiliva che «[i] gestori di impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi, fatta esclusione per i rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, compresi quelli contenenti amianto, conferiti in discariche per rifiuti inerti e per rifiuti non pericolosi corrispondono, fin dal momento dell'entrata in vigore della presente legge, alla provincia sede dell'impianto un contributo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti, nell'anno, alle succitate operazioni».

2.- Il rimettente riferisce: che la C&G Ambiente srl, ricorrente nel giudizio *a quo*, gestisce una discarica di rifiuti inerti nel Comune di Caravino (TO); che, con avviso del 10 settembre 2019, la Città metropolitana di Torino ha accertato a suo carico un contributo ai sensi della norma censurata, per il periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2017; che la stessa C&G Ambiente srl ha impugnato tale avviso davanti alla CTP di Torino.

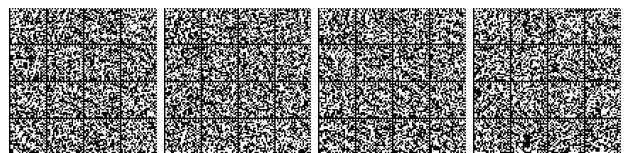
3.- Il giudice *a quo* si sofferma in primo luogo sulla rilevanza della questione, osservando che l'art. 16, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002 sarebbe stato abrogato dall'art. 17 della legge della Regione Piemonte 29 giugno 2018, n. 7 (Disposizioni urgenti in materia di bilancio di previsione finanziario 2018-2020), ma che esso resterebbe nondimeno applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*, avente a oggetto l'obbligo di pagare il contributo in relazione a un periodo di imposta precedente l'abrogazione.

Il rimettente afferma, inoltre, di ritenere soggetti al contributo anche i gestori di discariche di rifiuti inerti, con la sola esclusione dei rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, che sarebbero già «stati esclusi dalla resistente in sede di accertamento come risulta dalla tabella riepilogativa dei rifiuti conferiti, allegata all'accertamento [...], nella quale sono indicati tipo di rifiuto, il quantitativo e il codice CER assoggettato a contribuzione». A questo proposito, il giudice *a quo* dichiara di condividere l'interpretazione della disposizione censurata fornita dalla Commissione tributaria regionale (CTR) del Piemonte, che, in altro giudizio riguardante sempre la C&G Ambiente srl, ha ritenuto elemento decisivo, per l'applicazione del contributo, la «provenienza del rifiuto che innocuo può essere contaminato se residuo di lavorazione inquinante», sicché «il riferimento cui rapportarsi è il codice CER introdotto con Decisione Comunitaria della Commissione n. 2000/532/CE Direttiva Ministero Ambiente 9.4.2002 che specifica sulla base della derivazione l'assoggettabilità al contributo».

La norma censurata giustificerebbe, dunque, la pretesa manifestata dalla Città metropolitana di Torino con l'avviso impugnato e, di conseguenza, la questione di legittimità costituzionale sollevata su di essa sarebbe rilevante.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente ricorda che, con la sentenza n. 58 del 2015, questa Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 16, comma 4, della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002, il quale prevedeva che «[i] soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico di encefalopatia spongiforme bovina BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di materiale trattato nell'anno. I soggetti che gestiscono impianti di riutilizzo di scarti animali trattati ad alto rischio e a rischio specifico BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,15 euro ogni 100 chilogrammi di materiale riutilizzato nell'anno». Secondo il giudice *a quo*, tale norma sarebbe «speculare quanto alla tipologia di “contributo” istituito» a quella oggi censurata, ciò che consentirebbe di riproporre nel presente giudizio le considerazioni svolte da questa Corte in quell'occasione.

Il rimettente argomenta dunque la natura tributaria del contributo previsto dalla norma censurata, riproducendo, con piccoli adattamenti, un ampio brano della sentenza n. 58 del 2015 di questa Corte, e su questa base afferma la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., adducendo anche a tale specifico proposito un ampio passaggio della medesima sentenza.



In sintesi, sotto il primo profilo, l'obbligo del pagamento del contributo troverebbe la sua fonte esclusiva nella legge regionale e non in un rapporto sinallagmatico tra le parti. La prestazione imposta non costituirebbe remunerazione dell'uso di beni provinciali, né sarebbe corrispettivo dell'atto amministrativo di localizzazione del sito. Essa sarebbe invece destinata a finanziare i «costi supplementari, non solo patrimoniali, derivanti al territorio per ragioni ascrivibili all'insediamento dell'impianto in quel determinato luogo», e avrebbe dunque, in ultima analisi, la «finalità di dotare l'ente pubblico dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali». Il contributo sarebbe, pertanto, «uno strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti gestori degli impianti» (è citata la sentenza n. 280 del 2011 di questa Corte).

Sotto il secondo profilo, il rimettente afferma che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti sarebbe riconducibile alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. In questo contesto, lo Stato avrebbe il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti e agli ambiti materiali ad esse connessi, la disciplina statale uniforme costituirebbe «un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino».

Sempre richiamando la sentenza n. 58 del 2015, il giudice *a quo* osserva ancora che, nella fattispecie in esame, l'«inevitabile interferenza tra titoli di competenza formalmente ripartiti tra Stato (tutela dell'ambiente) e Regioni (potestà impositiva di tributi propri), ovvero concorrenti (tutela della salute, governo del territorio)», dovrebbe essere risolta in base al principio di prevalenza, in particolare ritenendo prevalente la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente. Nel caso in esame, in cui la Regione ha istituito un tributo gravante sullo svolgimento di attività di gestione dei rifiuti, occorrerebbe «preservare il bene giuridico “ambiente” dai possibili effetti distorsivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna Regione». La disciplina unitaria statale avrebbe lo «scopo di prefigurare un quadro regolativo uniforme degli incentivi e disincentivi inevitabilmente collegati alla imposizione fiscale, tenuto conto dell'influenza dispiegata dal tributo (i cosiddetti “effetti allocativi”) sulle scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti e della loro attitudine a ripercuotersi, per l'oggetto stesso dell'attività esercitata da tali imprese, sugli equilibri ambientali».

5.- Le parti del giudizio *a quo* non si sono costituite nel presente giudizio, né in esso è intervenuto il Presidente della Regione Piemonte.

### *Considerato in diritto*

1.- La Commissione tributaria provinciale (CTP) di Torino dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002, come sostituito dall'art. 22 della legge reg. Piemonte n. 2 del 2003. Tale disposizione, prima di essere abrogata (come illustrato di seguito), stabiliva che «[i] gestori di impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi, fatta esclusione per i rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, compresi quelli contenenti amianto, conferiti in discariche per rifiuti inerti e per rifiuti non pericolosi corrispondono, fin dal momento dell'entrata in vigore della presente legge, alla provincia sede dell'impianto un contributo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti, nell'anno, alle succitate operazioni». Secondo il rimettente, la norma in questione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto il contributo previsto avrebbe natura tributaria e la norma censurata produrrebbe «effetti distorsivi» sul bene giuridico “ambiente”, condizionando le «scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti». La motivazione relativa alla non manifesta infondatezza della questione è ricalcata sulla sentenza n. 58 del 2015, con cui questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 16, comma 4, della stessa legge reg. Piemonte n. 24 del 2002, che contemplava - a carico dei gestori di impianti di pre-trattamento e di trattamento di determinati scarti animali - un contributo ritenuto dal rimettente «speculare» a quello previsto dalla norma ora censurata.

2.- L'art. 16 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002 è stato abrogato dall'art. 37, comma 1, lettera d), della legge della Regione Piemonte 10 gennaio 2018, n. 1 (Norme in materia di gestione dei rifiuti e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alle leggi regionali 26 aprile 2000, n. 44 e 24 maggio 2012, n. 7), con disposizione poi modificata dall'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 5 aprile 2018, n. 4 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020), e dall'art. 17, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2018. Il rimettente ritiene la norma censurata applicabile nel giudizio *a quo*, in quanto esso ha ad oggetto l'obbligo di pagare il contributo in relazione ad un periodo di imposta (dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2017) precedente l'abrogazione. Sotto questo profilo, la motivazione sulla rilevanza risulta sufficiente e plausibile.



3.- Per un altro profilo, invece, la motivazione sulla rilevanza presenta vizi tali da rendere la questione sollevata inammissibile.

3.1.- È opportuno, in primo luogo, ricostruire il quadro normativo, sia regionale che statale, in cui si inserisce la disposizione censurata.

Essa è frutto di una modifica apportata all'art. 16 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002 dall'art. 22 della legge reg. Piemonte n. 2 del 2003. Nel testo originario (contenuto nel comma 7 dell'art. 16), la disposizione in questione prevedeva che «[i] gestori di impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi, fatta esclusione per i rifiuti speciali inerti, corrispondono, fin dal momento dell'entrata in vigore della presente legge, alla provincia sede dell'impianto un contributo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti, nell'anno, alle succitate operazioni». I «rifiuti speciali inerti» erano dunque esclusi in modo chiaro dall'ambito di applicazione del contributo.

Tale esclusione si poneva sulla scia di due precedenti norme regionali. In particolare, l'art. 16, comma 1, della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915), stabiliva che «[i] soggetti gestori di impianti di innocuizzazione e di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali fatta esclusione per gli inerti e tossici e nocivi, nonché i soggetti gestori di impianti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi per conto terzi, sono tenuti a corrispondere dal momento dell'attivazione, se nuova attività, e a partire dal 31 luglio 1986 se attività esistente, al Comune sede di impianto di innocuizzazione e di eliminazione o di discarica, un contributo annuo pari a lire 2 e al Comune sede di impianto di stoccaggio provvisorio un contributo annuo pari a lire 1 per ogni chilogrammo di rifiuti rispettivamente innocuizzati, eliminati, collocati in discarica o stoccati nell'anno precedente»; questa disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 280 del 2011 di questa Corte. In seguito, l'art. 41, comma 3, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti), ha statuito che «[i] soggetti gestori di discariche di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali, tossici e nocivi, fatta esclusione per i rifiuti inerti, sono tenuti a corrispondere fin dal momento dell'attivazione se nuove discariche e dall'entrata in vigore della presente legge se discariche esistenti, alla Provincia ove ha sede la discarica, un contributo minimo annuo di lire cinque ogni chilogrammo di rifiuti collocati in discarica nell'anno in corso» (disposizione analoga era contenuta nel comma 1).

Per un lungo periodo e sulla base di tre diversi testi legislativi regionali (del 1986, del 1995 e del 2002), dunque, i gestori di discariche di rifiuti inerti sono stati esonerati dal contributo. I rifiuti in questione sono definiti come «i rifiuti solidi che non subiscono alcuna trasformazione fisica, chimica o biologica significativa; i rifiuti inerti non si dissolvono, non bruciano né sono soggetti ad altre reazioni fisiche o chimiche, non sono biodegradabili e, in caso di contatto con altre materie, non comportano effetti nocivi tali da provocare inquinamento ambientale o danno alla salute umana. La tendenza a dar luogo a percolati e la percentuale inquinante globale dei rifiuti, nonché l'ecotossicità dei percolati devono essere trascurabili e, in particolare, non danneggiare la qualità delle acque, superficiali e sotterranee» (art. 2, comma 1, lettera e, del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, recante «Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti»).

L'art. 22 della legge reg. Piemonte n. 2 del 2003 ha interamente sostituito l'art. 16 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002, che nel comma 6 contiene la previsione oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale.

Il significato della disposizione novellata non era di immediata comprensione. Da un lato, essa distingueva dalle altre le discariche per rifiuti inerti e non le menzionava là dove individuava i soggetti passivi del contributo, ossia «[i] gestori di impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi»; dall'altro lato, limitava letteralmente l'ambito di esonero dal contributo ai «rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, compresi quelli contenenti amianto, conferiti in discariche per rifiuti inerti e per rifiuti non pericolosi».

Tale ultimo inciso si spiegava verosimilmente alla luce di una coeva vicenda normativa statale. L'art. 17, comma 6, del d.lgs. n. 36 del 2003 aveva abrogato, infatti, fra l'altro, l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 1994 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per l'adozione di piani di protezione, di decontaminazione, di smaltimento e di bonifica dell'ambiente, ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto), il cui comma 3 stabiliva che, «[l]imitatamente ai rifiuti costituiti da sostanze o prodotti contenenti amianto legato in matrice cementizia o resinoidi, classificabili quali rifiuti speciali ai sensi del citato decreto n. 915 del 1982, è consentito lo smaltimento anche in discariche di seconda categoria-tipo A, purché tali rifiuti provengano esclusivamente da attività di demolizione, costruzioni e scavi». Le discariche di seconda categoria di tipo A erano gli «impianti di stoccaggio definitivo nei quali possono essere smaltiti soltanto rifiuti inerti», in base alla delibera del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984, concernente lo smaltimento dei rifiuti (punto 4.2.3.1). L'art. 17,



comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 36 del 2003, però, aveva stabilito che, in via transitoria (fino al 16 luglio 2005, nel suo testo originario), potevano essere smaltiti nelle discariche per rifiuti inerti i «rifiuti precedentemente avviati a discariche di II categoria, tipo A», nel rispetto delle condizioni di cui al citato art. 6 del d.P.R. 8 agosto 1994.

Il decreto ministeriale 13 marzo 2003 (Criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica) aveva poi stabilito che i rifiuti da costruzione e demolizione contenenti amianto dovevano essere smaltiti (in presenza di certe condizioni) nelle discariche per rifiuti non pericolosi e non in quelle per rifiuti inerti (artt. 2, comma 4, 3, comma 4, lettera c, e 3, comma 5, lettera c; nonché Allegato 1 all'intero decreto).

È in questo contesto che la Regione Piemonte, a ridosso dell'introduzione della descritta normativa statale, ha operato a sua volta la precisazione contenuta nell'inciso, diretta verosimilmente a chiarire che i rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, contenenti amianto, restavano esonerati dal contributo se conferiti in discariche per rifiuti inerti o anche in quelle per rifiuti non pericolosi.

3.2.- In un contenzioso diverso da quello all'origine del presente giudizio (ma riguardante sempre la C&G Ambiente srl), l'art. 16, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002 è stato oggetto di interpretazioni discordanti: mentre, in primo grado, la CTP Torino ha accolto il ricorso della società, ritenendo le discariche di rifiuti inerti escluse dal contributo (sezione ottava, sentenza 14 settembre 2017, n. 1080), in appello la CTR Piemonte ha riformato la decisione di primo grado, seguendo una diversa interpretazione della disposizione censurata (sezione quinta, sentenza 4 giugno 2019, n. 719).

L'odierno rimettente si allinea a questa seconda interpretazione del medesimo art. 16, comma 6, e ritiene che il ricorso dovrebbe essere respinto, salvo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale proposta.

In particolare, il giudice *a quo* afferma di ritenere soggetti al contributo anche i gestori di discariche di rifiuti inerti, con la sola esclusione dei rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, che sarebbero già «stati esclusi dalla resistente in sede di accertamento come risulta dalla tabella riepilogativa dei rifiuti conferiti, allegata all'accertamento [...], nella quale sono indicati tipo di rifiuto, il quantitativo e il codice CER assoggettato a contribuzione». La legittimità dell'atto impugnato viene motivata sulla base dell'«interpretazione corretta» dell'art. 16, comma 6, quale risulta dalla citata decisione della CTR Piemonte, secondo cui - riferisce il rimettente - la stessa disposizione dovrebbe essere interpretata «non con riferimento alla discarica o al rifiuto ma alla provenienza del rifiuto che innocuo può essere contaminato se residuo di lavorazione inquinante», ragion per cui l'ambito dell'esclusione dovrebbe essere individuato con riferimento al «codice CER [catalogo europeo dei rifiuti] introdotto con Decisione Comunitaria della Commissione n. 2000/532/CE Direttiva Ministero Ambiente 9.4.2002 che specifica sulla base della derivazione l'assoggettabilità al contributo».

3.3.- Il passaggio della sentenza della CTR Piemonte citato dal rimettente non è idoneo a fornire una motivazione sufficiente e plausibile sulla legittimità dell'atto contestato nel giudizio *a quo* e, dunque, sulla pregiudizialità della questione. Esso si limita a indicare come elemento decisivo per l'applicazione del contributo la possibile contaminazione e la possibile provenienza «inquinante» del rifiuto, sebbene la circostanza non spieghi perché sarebbero assoggettati al contributo i rifiuti inerti non pericolosi diversi da quelli provenienti da costruzione, demolizione e scavi (ad esempio, vetro oggetto di raccolta differenziata o imballaggi in vetro).

A parte questo, comunque, il giudice *a quo* omette del tutto di considerare diversi elementi che risultano invece rilevanti nell'interpretazione della disposizione censurata, ai fini della soluzione del dubbio se essa intendesse assoggettare al contributo anche i gestori di discariche di rifiuti inerti. In primo luogo, infatti, l'art. 16, comma 6, sottoponeva al contributo solo i «gestori di impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi», mentre non menzionava i gestori di discariche di rifiuti inerti, alle quali la stessa disposizione riconosceva autonomo rilievo, in coerenza con l'art. 4 del d.lgs. n. 36 del 2003, che distingue le discariche in tre categorie: per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi.

In secondo luogo, il riferimento ai «rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, compresi quelli contenenti amianto, conferiti in discariche per rifiuti inerti e per rifiuti non pericolosi», potrebbe essere stato inserito non per restringere l'ambito dell'esonero, ma per chiarire il regime di quei particolari rifiuti, tenuto conto delle vicende normative statali (sopra illustrate al punto 3.1.) riguardanti quegli stessi rifiuti (vicende di cui non si trova traccia nell'ordinanza di rimessione).

Ancora, il giudice *a quo* non considera che tutte le disposizioni regionali analoghe, precedenti rispetto all'art. 22 della legge reg. Piemonte n. 2 del 2003 (cioè, quelle vigenti dal 1986 al 2002: si veda il punto 3.1.), escludevano chiaramente i rifiuti inerti dal contributo, e omette di interrogarsi, dunque, sulla *ratio* alla base dell'asserito (dalla CTR Piemonte e dallo stesso rimettente) mutamento di indirizzo, volto ad esonerare dal contributo non tutti i rifiuti inerti ma solo quelli provenienti da costruzione, demolizione e scavi. Similmente, il rimettente non considera l'apparente irragionevolezza dell'assoggettamento al contributo di alcuni rifiuti inerti (come, per esempio, il vetro oggetto di raccolta differenziata o gli imballaggi in vetro), a fronte del diverso trattamento che sarebbe riservato invece ai rifiuti inerti dello stesso tipo provenienti da costruzione, demolizione e scavi.



In conclusione, da un lato l'argomento offerto per affermare la legittimità dell'atto impugnato appare implausibile, in quanto il criterio della "contaminazione" risulta contraddittorio rispetto alle caratteristiche dei rifiuti inerti; dall'altro lato, il rimettente omette di confrontarsi con numerosi elementi che risultano rilevanti ai fini della ricostruzione del significato della disposizione censurata.

Ne consegue l'inammissibilità della questione (*ex multis*, sentenze n. 7 del 2023, n. 225 e n. 52 del 2022; ordinanze n. 132 e n. 76 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), come sostituito dall'art. 22 della legge della Regione Piemonte 4 marzo 2003, n. 2 (Legge finanziaria per l'anno 2003), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Torino, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto Milana

T\_230144

N. 145

*Sentenza 7 giugno - 17 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Norme della Regione Marche - Requisiti di accesso - Residenza protratta da almeno un quinquennio - Violazione dei principi di eguaglianza formale e sostanziale, nonché di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge reg. Marche 16 dicembre 2005, n. 36, art. 20-*quater*, comma 1, lettera a-*bis*).
- Costituzione, art. 3, primo e secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera a-*bis*), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, nel procedimento vertente tra A. Z. e il Comune di Ascoli Piceno, con sentenza non definitiva del 19 dicembre 2022, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udita nella camera di consiglio del 7 giugno 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con sentenza non definitiva del 19 dicembre 2022 (reg. ord. n. 3 del 2023), il Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera a-*bis*), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, e al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

1.1.- Il giudice amministrativo è investito di un ricorso, promosso da A. Z. contro il Comune di Ascoli Piceno per l'annullamento, previa sospensione: *a*) del verbale n. 22 della Commissione assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica del Comune di Ascoli Piceno dell'8 giugno 2022, depositato il 9 giugno 2022, che ha confermato la determinazione dirigenziale n. 296 del 31 gennaio 2022 del Servizio politiche abitative del medesimo Comune riguardante la formazione della graduatoria provvisoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; *b*) dell'elenco definitivo dei non ammessi, nella parte in cui include A. Z.; *c*) della comunicazione con cui l'esclusione dall'assegnazione degli alloggi è stata notificata al ricorrente.

In punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce che A. Z., cittadino straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale e titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, risiede nel territorio della Regione Marche da vari anni. In particolare, precisa che A. Z. ha risieduto dal 17 settembre 2004 al 12 novembre 2005 ad Ascoli Piceno, dal 12 novembre 2005 al 15 aprile 2015 a Castel di Lama, dal 14 aprile 2016 al 13 luglio 2017 a Castorano, e dal 13 luglio 2017 alla data dell'ordinanza di rimessione di nuovo ad Ascoli Piceno.

A. Z. ha presentato domanda a quest'ultimo Comune per vedersi assegnato un alloggio di edilizia residenziale pubblica (d'ora in avanti: *ERP*), in relazione al bando pubblicato dallo stesso Comune il 28 ottobre 2020. Il 13 aprile 2021 gli è stata però preannunciata l'esclusione dalla graduatoria e gli sono stati chiesti chiarimenti, che il giudice *a quo* riferisce essere stati «prontamente forniti». Il 31 gennaio 2022 sono stati approvati la graduatoria provvisoria degli aspiranti all'assegnazione degli alloggi e l'elenco definitivo dei non ammessi, fra i quali è stato inserito anche A. Z., in quanto non in possesso del requisito della «residenza [...] nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi», previsto dalla censurata lettera a-*bis*) del comma 1 dell'art. 20-*quater* della legge reg. Marche n. 36 del 2005, aggiunta dall'art. 13, comma 2, della legge della Regione Marche 27 dicembre 2018, n. 49 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 «Riordino del sistema regionale delle politiche abitative» e alla legge regionale 27 dicembre 2006, n. 22 «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 «Riordino del sistema regionale delle politiche abitative»»).

A. Z. ha impugnato quindi il provvedimento di esclusione dinanzi al TAR rimettente, che ha accolto la domanda cautelare, ordinando al Comune di Ascoli Piceno di riesaminare la domanda. Il 9 giugno 2022, il Comune ha depositato nel giudizio *a quo* il verbale della seduta della Commissione assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica, dal quale si evince che, a seguito di rinnovata istruttoria, è stata confermata l'esclusione.

A questo punto, il ricorrente ha impugnato con ricorso autonomo il provvedimento confermativo dell'esclusione, precisando di non poter notificare il gravame ad almeno un controinteressato, poiché i dati identificativi dei concorrenti erano stati resi anonimi nella graduatoria pubblicata, e chiedendo di essere ammesso all'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami.



Il rimettente riferisce, altresì, che nel giudizio si è costituito il Comune di Ascoli Piceno, eccependo l'inammissibilità del ricorso e chiedendone, in ogni caso, il rigetto nel merito. Dopo aver dato conto dell'intervenuta integrazione del contraddittorio per pubblici proclami, lo stesso TAR ha confermato alle parti, nella camera di consiglio del 6 dicembre 2022, fissata per la prosecuzione del giudizio, la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 60 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) - già prospettata nell'ordinanza di integrazione del contraddittorio - e la possibilità di definire il giudizio con sentenza resa in forma immediata, non riscontrando opposizioni o riserve.

1.2.- Nella sentenza non definitiva con cui è sollevata la presente questione di legittimità costituzionale, il TAR rimettente si sofferma preliminarmente, per respingerle, sulle eccezioni proposte dalla difesa comunale sull'ammissibilità del ricorso «per omessa tempestiva impugnazione del bando di concorso e, quantomeno, per omessa impugnazione della *lex specialis*».

Innanzitutto, il rimettente sostiene che, sebbene il ricorrente non abbia utilizzato la formula comprensiva di «“[...] tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti”», si dovrebbe ritenere oggetto di gravame anche il bando, il quale si limita a riprodurre la norma di legge censurata nel ricorso. Al riguardo, lo stesso rimettente fa riferimento all'orientamento giurisprudenziale secondo cui nel processo amministrativo la proposizione di «una questione di legittimità costituzionale “secca”» è inammissibile, gravando sul ricorrente l'onere di «impugnare un qualsiasi atto che faccia in qualche modo applicazione della norma sospetta di incostituzionalità e, in quella sede, dedurre la questione di costituzionalità». Nel caso di specie - precisa il TAR Marche - A. Z. ha seguito questo percorso, impugnando un provvedimento applicativo della norma regionale oggetto dell'odierno giudizio.

In secondo luogo, il giudice *a quo* osserva che, se il ricorso dovesse essere ritenuto fondato, in accoglimento delle censure attinenti all'effettivo possesso, da parte del ricorrente, del requisito della stabile residenza almeno quinquennale nel territorio regionale, la questione relativa alla legittimità della clausola del bando e della presupposta norma regionale diverrebbe irrilevante. Per questo non vi sarebbe stata necessità di impugnare tempestivamente il bando, giacché la sua lesività si sarebbe manifestata solo a seguito della accertata insussistenza del requisito in parola.

Infine, il giudice *a quo* ritiene che il ricorrente avrebbe interesse ad agire non solo nei confronti del bando applicato nella specie, ma anche di quelli che lo stesso Comune emanerà in futuro, stante che - in base all'art. 14 del regolamento per le assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e per gli interventi connessi a situazioni di emergenza abitativa, approvato dal Consiglio comunale di Ascoli Piceno con deliberazione 29 settembre 2020, n. 45 - la «presenza continuativa nelle graduatorie» determina l'attribuzione di un punteggio da 0,5 a 5 punti. Anche se non gli venisse assegnato un alloggio sulla base del bando in questione, A. Z. avrebbe quindi interesse a essere inserito nella graduatoria, per poter fruire del relativo punteggio nelle future selezioni.

1.3.- Risolte le questioni preliminari, il TAR Marche ha deciso il motivo di ricorso attinente alla lamentata sussistenza, in capo al ricorrente, del requisito della residenza quinquennale consecutiva, giudicandolo infondato e, sulla base di una dettagliata ricostruzione delle valutazioni compiute dalla Commissione assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica del Comune di Ascoli Piceno, ha rigettato il ricorso *in parte qua*.

Quanto, invece, alla censura dedotta in via logicamente subordinata, che si incentra sulla legittimità costituzionale della previsione del requisito stesso, il rimettente ritiene di non poter prescindere dalla decisione sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge reg. Marche n. 36 del 2005. La disposizione prevede che «[p]er conseguire l'assegnazione di un alloggio di ERP sovvenzionata sono richiesti i seguenti requisiti: [...] *a-bis*) avere la residenza o prestare attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi», aggiungendo, inoltre, che «[n]ell'ipotesi in cui il numero delle domande di assegnazione pervenute sia inferiore rispetto al numero degli alloggi disponibili, il Comune, al fine di assegnare gli alloggi residui, può ridurre il suddetto periodo sino ad un massimo di due anni previa autorizzazione regionale; [...]».

Sulla non manifesta infondatezza, il rimettente richiama alcune decisioni di questa Corte (in particolare, la sentenza n. 44 del 2020) relative a norme di altre regioni, nelle quali la previsione di requisiti analoghi (la residenza nel territorio regionale negli ultimi cinque anni), al fine di accedere alle procedure di assegnazione degli alloggi ERP, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, in quanto irragionevole.

Il TAR Marche precisa che considerazioni analoghe valgono, secondo la giurisprudenza di questa Corte, anche per il requisito, previsto in alternativa dalla norma oggetto dell'odierno giudizio, ossia per lo svolgimento di attività lavorativa nel territorio regionale per almeno cinque anni consecutivi. Nella specie, peraltro, quest'ultimo requisito non rilevarebbe nel giudizio *a quo*, in considerazione dello stato di invalidità al cento per cento del ricorrente.

2.- Il Presidente della Regione Marche non è intervenuto in giudizio.



*Considerato in diritto*

1.- Il TAR Marche, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera a-*bis*), della legge reg. Marche n. 36 del 2005, in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., e al principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

2.- L'art. 20-*quater*, comma 1, elenca una serie di requisiti per ottenere l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata; tra questi, la disposizione censurata (lettera a-*bis*) - aggiunta dall'art. 13, comma 2, della legge reg. Marche n. 49 del 2018 - prevede il seguente: «avere la residenza o prestare attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi. Nell'ipotesi in cui il numero delle domande di assegnazione pervenute sia inferiore rispetto al numero degli alloggi disponibili, il Comune, al fine di assegnare gli alloggi residui, può ridurre il suddetto periodo sino ad un massimo di due anni previa autorizzazione regionale».

Il rimettente riferisce di essere investito di un ricorso avverso il provvedimento del Comune di Ascoli Piceno con il quale il ricorrente, cittadino straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale e titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, è stato inserito nell'elenco dei non ammessi all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

In particolare, il TAR Marche, dopo aver escluso che il ricorrente, al momento della domanda, fosse in possesso del requisito della residenza nell'ambito territoriale regionale «da almeno cinque anni consecutivi», e dopo avere di conseguenza rigettato il solo motivo di ricorso basato sull'asserita ricorrenza del suddetto requisito, solleva le odierne questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la disposizione regionale che richiede la residenza quinquennale consecutiva. Il giudice *a quo* precisa altresì che, pur potendosi prospettare analoghi dubbi di legittimità costituzionale rispetto al requisito della prestazione di attività lavorativa, nell'ambito regionale, da almeno cinque anni consecutivi (previsto dalla medesima disposizione censurata), quest'ultimo «non viene in rilievo» nel caso di specie perché il ricorrente si trova in uno stato di invalidità al cento per cento, tale da impedirgli di svolgere attività lavorativa.

3.- Il rimettente ha dunque dimostrato di dover applicare la disposizione censurata e ha dato conto, in modo non implausibile, delle ragioni per le quali ha ritenuto infondate le eccezioni di inammissibilità proposte nel giudizio *a quo* dalla difesa del Comune resistente.

Ciò è sufficiente al fine di ritenere ammissibile la questione, tenuto conto che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, essa è chiamata a effettuare unicamente un «controllo esterno» sulle motivazioni contenute nell'ordinanza di rimessione quanto alla rilevanza delle questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 113, n. 94, n. 45, n. 42 e n. 25 del 2023).

4.- Prima di esaminare il merito, occorre delimitare il *thema decidendum*, anche in considerazione di quanto riferito dal giudice *a quo*.

L'art. 20-*quater*, comma 1, lettera a-*bis*), della legge reg. Marche n. 36 del 2005 reca, infatti, all'interno della medesima disposizione, due diversi e alternativi requisiti, accomunati dal medesimo riferimento all'ambito territoriale e alla durata, e riguardanti, rispettivamente, la residenza e la prestazione di attività lavorativa nella Regione Marche da almeno cinque anni consecutivi.

Peraltro, questa previsione, introdotta - come si è detto - solo nel 2018, si affianca (e in parte si sovrappone) a quella contenuta nella successiva lettera b) dello stesso art. 20-*quater*, comma 1, in base alla quale occorre «avere la residenza o prestare attività lavorativa nel Comune in cui si concorre per l'assegnazione, salva la possibilità per il Comune di estendere la partecipazione al bando anche a cittadini di altri Comuni della regione».

Il giudice *a quo* precisa correttamente che, nel caso di specie, della disposizione censurata (lettera a-*bis*) viene in rilievo solo la parte riguardante il requisito della residenza da almeno cinque anni consecutivi e non anche l'altra, concernente l'alternativo requisito della prestazione di attività lavorativa.

Il *thema decidendum* va pertanto delimitato alla sola previsione della residenza nel territorio della Regione Marche da almeno cinque anni consecutivi e, dunque, alle parole «avere la residenza o».

Va comunque precisato che, anche in caso di accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, resterebbe comunque fermo l'ulteriore requisito previsto dalla citata lettera b), secondo cui il richiedente dev'essere, al momento della domanda, residente nel comune in cui si concorre per l'assegnazione o deve prestare attività lavorativa nel comune stesso (e quindi, a fortiori, nella Regione Marche), fatta salva la possibile deroga ivi disposta.

5.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Marche in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost. e al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. sono fondate.



Nell'atto introduttivo del presente giudizio il rimettente richiama numerosi passaggi argomentativi della sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte, sottolineando la sostanziale sovrapponibilità delle odierne questioni con quelle promosse o sollevate nei confronti di altre leggi regionali.

L'assunto deve essere condiviso. In effetti, in numerose occasioni questa Corte è stata chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale di norme regionali di analogo contenuto (tra le tante, sentenze n. 77 del 2023, n. 199 del 2022, n. 9 e n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166, n. 107 e n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 222, n. 172, n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013, n. 61 e n. 40 del 2011; ordinanza n. 76 del 2010).

Nella citata sentenza n. 44 del 2020, in particolare, si afferma che il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009). L'edilizia residenziale pubblica è [quindi] diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario» (punto 3 del Considerato in diritto).

Sempre nella sentenza n. 44 del 2020 questa Corte ha ribadito che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio» e che «[i]l giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto».

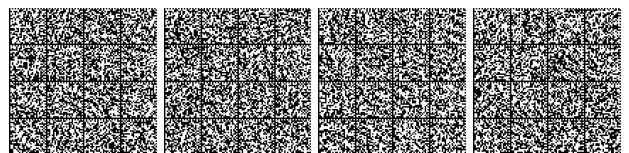
All'esito di questa verifica, è stata rilevata l'«irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la *ratio* del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione».

Di conseguenza, il requisito della residenza quinquennale «si risolve [...] semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)».

Sempre nella medesima sentenza n. 44 del 2020, ma così anche in altre successive, questa Corte ha precisato che il requisito della residenza protratta per cinque anni o più «non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il «rischio di instabilità» del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

Premine rilievo va in ogni caso assegnato allo stato di bisogno dei richiedenti, con la conseguenza che «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

Particolarmente rilevante è poi l'ulteriore affermazione, recata nella sentenza n. 107 del 2018 e ripresa nella sentenza n. 44 del 2020, secondo cui «a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)». Di qui la necessità che le norme che introducono requisiti di questo tipo siano «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza».



Per tali ragioni questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale lombarda «nella parte in cui fissa[va] il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica», in quanto in contrasto «sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.3. del Considerato in diritto).

In ragione dell'assoluta sovrapposibilità della fattispecie normativa oggetto del richiamato giudizio a quella qui in esame, le stesse riferite argomentazioni possono essere estese alle odierne questioni. Di qui la fondatezza delle questioni sollevate, limitatamente alle parole «avere la residenza o».

6.- All'esito della dichiarata illegittimità costituzionale parziale della disposizione censurata, residua la previsione del requisito della prestazione di attività lavorativa in ambito regionale da almeno cinque anni. In ragione delle operate delimitazioni del *thema decidendum*, infatti, il requisito connesso all'attività lavorativa - oggetto invece anch'esso della più volte citata sentenza n. 44 del 2020, con cui questa Corte, investita di un'analoga questione su entrambi i requisiti di cui qui si discute, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sul presupposto della comune idoneità lesiva - non può essere oggetto della presente pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), limitatamente alle parole «avere la residenza o».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2023

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_230145

N. 146

*Sentenza 7 giugno - 17 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - In genere - Delitto di omicidio stradale - Sussistenza degli estremi della circostanza attenuante del concorso di colpa della vittima in assenza di circostanze aggravanti - Ammissibilità del beneficio della sospensione del procedimento di messa alla prova - Esclusione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità, finalità rieducativa della pena e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni - Auspicio di un intervento legislativo che aumenti i casi di ammissibilità del beneficio.**

- Codice penale, art. 168-bis, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, comma 1, e 27, comma 3.



## 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. 168-*bis*, primo comma, del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Torino nel procedimento penale a carico di S.M.N. Z., con ordinanza del 21 marzo 2022, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di S.M.N. Z., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Roberto Brizio per S.M.N. Z. e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 21 marzo 2022 (reg. ord. n. 83 del 2022), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Torino, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, del codice penale, nella parte in cui non consente l'astratta l'ammissibilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato in ipotesi di omicidio stradale, allorché non ricorra alcuna aggravante e si ravvisi l'attenuante ad effetto speciale del concorso di cause di cui all'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen.

2.- In punto di fatto, il rimettente espone che S.M.N. Z. è imputata del delitto colposo di cui all'art. 589-*bis* cod. pen., per avere cagionato, alla guida della propria automobile su una strada urbana, la morte del pedone G. G., che è stato da lei investito mentre stava attraversando la strada.

Il profilo di colpa specifica imputata a S.M.N. Z. consisterebbe nella violazione dell'art. 141, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per avere omesso di regolare la velocità in modo da essere in grado di arrestare tempestivamente il veicolo dinanzi a qualsiasi ostacolo prevedibile, in un tratto di strada urbana caratterizzato dalla presenza di una fermata tramviaria e di parcheggi sul controviale, con prevedibile presenza di pedoni fuori dalle strisce pedonali.

Non ricorrerebbe alcuna circostanza aggravante, né comune né speciale; in particolare, non sussisterebbero le aggravanti specificamente contemplate dalla stessa norma incriminatrice in tema di omicidio stradale, poiché l'imputata non si trovava in stato di ebbrezza o di alterazione conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti, non viaggiava ad una velocità superiore a 70 chilometri orari, non stava attraversando un incrocio con il semaforo disposto al rosso, non circolava contromano né stava compiendo una manovra di sorpasso o di inversione del senso di marcia.

Sarebbe invece ravvisabile la specifica circostanza attenuante ad effetto speciale prevista dall'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen., che stabilisce la diminuzione della pena sino alla metà qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza della condotta del colpevole: la causa concorrente, precisamente, andrebbe ravvisata nel fatto colposo della vittima, che al momento dell'investimento stava attraversando la strada fuori dalle strisce pedonali, a notevole distanza dall'incrocio semaforico.



Il giudice *a quo* riferisce che l'imputata ha personalmente presentato istanza scritta, diretta a ottenere la sospensione del procedimento con messa alla prova, ai sensi degli artt. 168-*bis* e seguenti, cod. pen.

Per la concessione di tale beneficio ricorrerebbero tutti i presupposti richiesti dalla legge: l'interessata, persona incensurata dotata di regolare attività lavorativa, avrebbe tenuto una condotta sia antecedente che successiva al reato che ne dimostrerebbe l'assenza di capacità criminale e autorizzerebbe, unitamente ad un giudizio di minima pericolosità, una prognosi ampiamente positiva circa la futura astensione dal commettere altri illeciti; essa, infatti, non sarebbe mai stata coinvolta prima in incidenti stradali, dal che potrebbe inferirsi l'estemporaneità ed occasionalità del reato commesso, frutto di una momentanea ed isolata disattenzione alla guida; nell'immediatezza del fatto sarebbe rimasta sul luogo del sinistro, mettendosi a disposizione del personale di polizia ivi intervenuto; dopo il fatto, infine, avrebbe mostrato disagio e sofferenza per quanto accaduto, sottoponendosi ad un percorso di sostegno psicologico ed attivandosi sollecitamente per far ottenere agli eredi della vittima l'integrale risarcimento del danno, di cui avrebbe dato prova mediante produzione in giudizio degli atti di liquidazione e quietanza.

La richiesta di messa alla prova - beneficio di cui non avrebbe in precedenza mai usufruito - sarebbe stata formulata tempestivamente nel corso dell'udienza preliminare; l'imputata avrebbe debitamente inoltrato l'istanza all'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna (UIEPE) di Torino per l'elaborazione del programma trattamentale; infine, essa si sarebbe dichiarata disponibile a svolgere lavori di pubblica utilità, mediante l'esperimento di compiti di rilievo sociale, anche nel settore della sicurezza stradale.

Però - rileva il rimettente - l'accoglimento dell'istanza dell'imputata sarebbe impedito, nella fattispecie, dal superamento del limite edittale massimo di pena detentiva alla cui sussistenza l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., subordina la concessione del beneficio: infatti, salvo che si proceda per un delitto rientrante tra quelli indicati nell'art. 550, comma 2, del codice di procedura penale (reati a citazione diretta), la sospensione del procedimento con messa alla prova può essere concessa solo ove si versi in ipotesi di reato punito con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, mentre il delitto di omicidio stradale è punito con la reclusione pari, nel massimo, a sette anni.

Il giudice *a quo* evidenzia che la preclusione alla concessione del beneficio derivante dal fatto che la fattispecie delittuosa per cui si procede sia punita con una pena edittale superiore nel massimo al limite stabilito dall'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., non sarebbe neutralizzata dal concorso della circostanza attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen.

Il rimettente osserva, al riguardo, che il giudice della nomofilachia (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 marzo-1° settembre 2016, n. 36272), sulla base del dato testuale dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., nonché di un'interpretazione logico-sistematica fondata sulla natura e sulla funzione dell'istituto, ha affermato che, ai fini dell'individuazione dei reati ai quali è astrattamente applicabile la disciplina dell'istituto della sospensione con messa alla prova, il richiamo contenuto nella norma predetta alla pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni va riferito alla pena massima prevista per la fattispecie base, non assumendo a tal fine alcun rilievo le circostanze aggravanti, comprese le circostanze ad effetto speciale e quelle per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.

Secondo il giudice *a quo*, il principio di diritto enunciato dalla giurisprudenza di legittimità, che esclude il computo delle aggravanti, non sarebbe estensibile anche alle attenuanti, ed in particolare a quelle ad effetto speciale; anzi, avuto riguardo al fondamento stesso del predetto principio, quale desumibile dalla richiamata pronuncia delle Sezioni unite (da individuarsi nell'esigenza di ampliare il perimetro applicativo dell'istituto premiale), dovrebbe piuttosto ritenersi che le diminuenti ad effetto speciale debbano essere prese in considerazione al fine di determinare la pena astrattamente applicabile in caso di messa alla prova.

Comunque, anche computando l'attenuante ad effetto speciale, concretamente sussistente nella fattispecie, del concorso del fatto colposo della vittima, la concessione del beneficio risulterebbe inibita in ragione dell'operatività di un'altra regola di diritto vivente, la quale imporrebbe, in termini generali, che quando si deve determinare la pena massima astrattamente irrogabile in caso di reato circostanziato, dovrebbe trovare applicazione il criterio dell'aumento massimo per le aggravanti e della diminuzione minima per le attenuanti (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 30 gennaio-7 marzo 2002, n. 8906).

Pertanto, la diminuzione operabile sarebbe quella minima pari ad un giorno di reclusione, sicché il reato per cui si procede resterebbe al di fuori di quelli ai quali è astrattamente applicabile la disciplina dell'istituto della sospensione con messa alla prova, avuto riguardo al limite edittale massimo della pena prevista.

3.- Tutto ciò evidenziato, il giudice *a quo*, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., nei termini sopra indicati, osserva, in punto di rilevanza, che la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, alla luce dell'interpretazione prevalsa nel diritto vivente, sarebbe d'ostacolo all'applicazione



dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova nella fattispecie concreta, cosicché la richiesta dell'imputata, nonostante la concorrenza di tutti gli ulteriori presupposti sostanziali e processuali previsti dalla legge, dovrebbe essere respinta, non essendo consentito tenere conto, ai fini dell'individuazione del limite massimo della pena detentiva astrattamente applicabile, della concorrente circostanza attenuante ad effetto speciale del concorso causale della vittima, o comunque, dell'intera portata diminuyente di essa.

Ove tale preclusione fosse rimossa, consentendosi il computo della detta attenuante nella sua massima portata diminuyente, con riduzione della pena sino alla metà, il dimezzamento della pena edittale massima farebbe rientrare il delitto per cui si procede tra quelli per i quali è consentita l'ammissione al beneficio, con conseguente possibilità di accoglimento dell'istanza dell'imputata.

4.- Quanto al giudizio di non manifesta infondatezza, il rimettente muove dalla considerazione che, nell'ipotesi in cui concorra l'attenuante di cui all'art. 589-bis, settimo comma, cod. pen., si determina una sensibile attenuazione della gravità concreta del reato, sia sul piano oggettivo che sul piano soggettivo: da un lato, infatti, l'attenuante in parola, in deroga al principio generale di cui all'art. 41 cod. pen., attribuisce rilievo al concorso di cause diverse dall'azione od omissione del colpevole, sicché il giudizio sulla gravità di tale condotta deve tenere conto del fatto che essa non è la causa esclusiva dell'evento (nella specie, ascrivibile solo in parte alla guida incauta dell'imputata, in quanto riconducibile anche al fatto illecito della vittima, che aveva intrapreso l'attraversamento pedonale fuori dalle apposite strisce); dall'altro lato, in una con la riduzione dell'apporto causale del colpevole, si determinerebbe anche una decisa riduzione del grado della colpa ad esso addebitabile.

Sarebbe, dunque, del tutto irragionevole precludere al giudice che decide sull'istanza di messa alla prova la formulazione di tale giudizio di ridotta gravità, in funzione della concessione o meno del beneficio, tanto più ove si consideri che il giudice della nomofilachia, nella già citata pronuncia (Cass., n. 36272 del 2016), ha statuito che il giudizio effettivo di ammissione del rito deve essere formulato dal giudice del merito tenendo conto della concreta gravità del fatto, valutata sulla base dei parametri di cui all'art. 133 cod. pen., e, in particolare, della condotta, dell'entità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa e del grado della colpa.

Oltre che irragionevole in sé, la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, non consentendo la possibilità di computare la predetta attenuante ad effetto speciale, nella sua massima portata diminuyente nell'ipotesi in cui sia avanzata istanza di messa alla prova dell'imputato contro il quale si proceda per omicidio stradale, darebbe luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento in confronto a fattispecie criminose punite con pene decisamente più elevate, rispetto alle quali, tuttavia, la sospensione del procedimento con messa alla prova sarebbe astrattamente ammissibile.

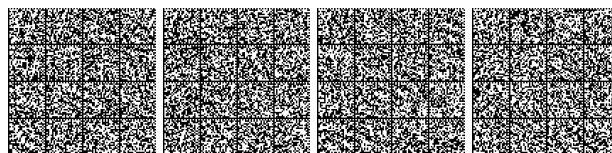
Il giudice *a quo* esemplifica con riferimento alle fattispecie delle lesioni dolose gravissime (punte nella forma aggravata con la reclusione da sei a dodici anni: artt. 582 e 583 cod. pen.); della resistenza a pubblico ufficiale aggravata dal numero di più di cinque persone riunite e dall'impiego di armi (sanzionata con la reclusione da tre a quindici anni: artt. 337 e 339 cod. pen.); e della ricettazione aggravata dalla finalità di agevolare una associazione mafiosa (punita con la reclusione da due anni e otto mesi a dodici anni: artt. 648 e 416-bis cod. pen.).

Osserva, inoltre, che anche per la contigua fattispecie delle lesioni personali stradali gravi o gravissime di cui all'art. 590-bis cod. pen., la messa alla prova sarebbe percorribile, persino quando ricorressero plurime circostanze aggravanti (tra cui, ad esempio, l'eccesso di velocità, la fuga del conducente o lo stato di ebbrezza), trattandosi di reato per il quale si procede con citazione diretta a giudizio, ai sensi dell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen.

Il rimettente ritiene, infine, che la preclusione di cui all'art. 168-bis cod. pen., nell'interpretazione datane dal diritto vivente, oltre che porsi in contrasto con l'art. 3 Cost. (per l'intrinseca irragionevolezza e per la disparità di trattamento con altre figure criminose), violerebbe anche l'art. 27, terzo comma, Cost., che assegna alla pena finalità rieducativa, posto che, nella fattispecie concreta, l'imputata, pur incensurata e mai in passato coinvolta in incidenti stradali, sarebbe condannata alla pena della reclusione anziché beneficiare di un trattamento sanzionatorio alternativo attraverso lo svolgimento di lavori di pubblica utilità, che ne consentirebbe meglio la risocializzazione.

5.- Nel giudizio incidentale si è costituita S.M.N. Z., la quale ha invocato l'accoglimento delle questioni, aderendo alla prospettazione dell'ordinanza di rimessione.

6.- Con atto del 6 settembre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate. 7.- In prossimità dell'udienza pubblica sia l'interveniente sia la parte hanno depositato memorie illustrative.



*Considerato in diritto*

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Torino, con l'ordinanza del 21 marzo 2022 (reg. ord. n. 83 del 2022), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non consente l'astratta ammissibilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato in ipotesi di omicidio stradale allorché non ricorra alcuna aggravante e sussistano gli estremi dell'attenuante ad effetto speciale del concorso di colpa della vittima nella causazione del sinistro mortale, specificando che l'attenuante è prevista dall'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen.

Il giudice rimettente deduce la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., avuto riguardo, in particolare, al carattere irragionevole della prevista esclusione e alla disparità di trattamento rispetto a fattispecie criminose (quale il reato di lesioni dolose gravissime) punite con pene decisamente più elevate, per le quali, tuttavia, la sospensione del procedimento con messa alla prova sarebbe astrattamente ammissibile.

Secondo il giudice rimettente, è violato anche l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata, precludendo all'imputato la possibilità di beneficiare, in via anticipata e in luogo della pena detentiva, di un trattamento sanzionatorio alternativo attraverso lo svolgimento di lavori di pubblica utilità diretti a consentirne la risocializzazione, contrasterebbe con la finalità rieducativa della pena.

2.- Sussiste la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente - al quale, nel corso dell'udienza preliminare, l'indagata del reato di omicidio stradale ha avanzato richiesta di ammissione alla prova con sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 168-*bis* cod. pen. - si interroga in ordine all'ammissibilità, o non, di tale domanda.

A suo dire, ricorrerebbero tutti i presupposti per la messa alla prova: l'imputata è incensurata e non è mai stata coinvolta in incidenti stradali; ha risarcito il danno; ha presentato il programma di trattamento elaborato d'intesa con l'ufficio di esecuzione penale esterna ed è disponibile a svolgere lavori di pubblica utilità.

Non sussiste alcuna circostanza aggravante, neppure di quelle ad effetto speciale previste dall'art. 589-*bis*, commi dal secondo al sesto, cod. pen. (l'imputata non si trovava in stato di ebbrezza o alterazione; non viaggiava ad una velocità superiore a 70 chilometri orari; non attraversava un incrocio con semaforo rosso; non circolava contromano, né compiva una manovra di sorpasso o inversione del senso di marcia).

Sussisterebbe, invece, la circostanza attenuante ad effetto speciale prevista dall'art. 589-*bis*, settimo comma, («[...] qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole [...]») in ragione del concorso di colpa della vittima che - riferisce il rimettente - «attraversava fuori dalle strisce pedonali a notevole distanza dall'incrocio semaforico, arrivando a percorrere oltre 3 metri della carreggiata centrale».

Vi sarebbe, quindi, un solo impedimento all'ammissibilità della richiesta dell'indagata. La pena edittale per il reato di omicidio stradale "base" (ossia non circostanziato) è la reclusione da due a sette anni; pena che, per effetto dell'attenuante del settimo comma, è diminuita «fino alla metà» sicché nel minimo potrebbe essere la reclusione di un anno, ma nel massimo, potendo la pena essere diminuita anche di un solo giorno, rimarrebbe comunque superiore alla soglia di quattro anni.

Pertanto, è escluso l'accesso al beneficio secondo la portata testuale dell'art. 168-*bis* cod. pen., che è denunciato di illegittimità costituzionale, proprio nella parte in cui non consente tale accesso nella particolare ipotesi dell'omicidio stradale commesso con concorso di colpa della vittima.

Da ciò, la rilevanza delle questioni, la cui non manifesta infondatezza è poi sufficientemente motivata.

Il giudice rimettente deduce il contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 168-*bis* cod. pen. nella parte in cui non consente l'astratta ammissibilità della messa alla prova per il delitto di omicidio colposo stradale di cui all'art. 589-*bis* cod. pen., nell'ipotesi in cui, non ricorrendo alcuna aggravante, sussistano gli estremi della circostanza attenuante ad effetto speciale del concorso di colpa della vittima nella causazione del sinistro mortale, attenuante prevista dall'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen.

3.- Va premesso, come quadro normativo di riferimento, che la sospensione del procedimento con messa alla prova costituisce un istituto del diritto penale punitivo "non carcerario", già sperimentato nel procedimento minorile.

Esso è stato introdotto - nel codice penale (quanto all'aspetto sostanziale: artt. 168-*bis* e seguenti) e nel codice di rito (quanto ai profili processuali: artt. 464-*bis* e seguenti) - rispettivamente dagli artt. 3, comma 1, e 4, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del



sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), legge che recava un'ampia delega in materia penale.

L'introduzione di questa misura è pressoché contemporanea a quella di un altro istituto, previsto dalla stessa legge di delega e disciplinato dal successivo decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67»: l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* cod. pen.).

I due istituti condividono la finalità di alleggerire il peso, gravante sul sistema giudiziario penale, di processi per fatti, in senso lato, "minori" nella logica, appunto, del diritto penale punitivo cosiddetto extramurario.

In questo contesto, poi, la messa alla prova si segnala, in particolare, perché rappresenta, in sostanza, una forma costituzionalmente compatibile di sospensione dell'esercizio dell'azione penale, la cui obbligatorietà è resa meno rigida.

Il beneficio della messa alla prova è concedibile una sola volta dal giudice, sentite le parti nonché la persona offesa. L'indagato o l'imputato, che soddisfa le condizioni di cui all'art. 168-*bis* (tra cui l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato), accetta - in limine (prima che il processo abbia corso) e, nella fase delle indagini preliminari, sempre che non si opponga il pubblico ministero (il quale, quindi, aderisce a questa sorta di sospensione dell'istanza di punizione con una pena, in particolare, detentiva) - una serie di limitazioni, pur senza riconoscersi "colpevole". È affidato al servizio sociale e svolge una prestazione di lavoro di pubblica utilità; osserva le prescrizioni indicate nel programma di trattamento, la cui inosservanza comporta la revoca del beneficio.

Decorso il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova (non più di due anni), il giudice dichiara con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento dell'imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite, ritiene che la prova abbia avuto esito positivo. Invece, in caso di esito negativo della prova, il giudice dispone con ordinanza che il procedimento riprenda il suo corso.

4.- Due sono le categorie di reati per i quali è ammissibile la messa alla prova.

L'accesso all'istituto è in astratto possibile: *a*) per reati con «pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni» (oltre che, in ipotesi, con la sola pena edittale pecuniaria); *b*) per reati ricompresi nell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen., per i quali il PM esercita l'azione penale con la citazione diretta a giudizio.

Anche per i reati a citazione diretta è previsto lo stesso doppio canale: *a*) delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni (comma 1 dell'art. 550 cod. proc. pen.); *b*) reati ricompresi nell'elenco di cui al comma 2 della stessa disposizione.

Quanto alle circostanze del reato il comma 1 dell'art. 550 richiama espressamente l'art. 4 cod. proc. pen., il quale stabilisce (per la determinazione della competenza) che non si tiene conto delle circostanze del reato, fatta eccezione delle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale.

Le circostanze aggravanti ad effetto speciale - che sono quelle che comportano un aumento della pena superiore ad un terzo (art. 63 cod. pen.) - connotano il reato come decisamente più grave. Esse rilevano al fine di stabilire se sia possibile il rito della citazione diretta. Se si passa dal reato base a quello più grave, perché c'è un'aggravante a effetto speciale, allora la regola della citazione diretta non vale più; occorre che l'inculpazione sia verificata dal giudice in sede di udienza preliminare.

L'art. 550, comma 1, cod. proc. pen., si disinteressa, invece, delle attenuanti a effetto speciale perché queste identificano reati meno gravi per i quali la citazione diretta si giustifica a maggior ragione. C'è una chiara ragione a fortiori che giustifica, a questo fine, il mancato rilievo delle attenuanti a effetto speciale.

La giurisprudenza di legittimità si è interrogata in ordine alla rilevanza delle aggravanti a effetto speciale ai fini della messa alla prova.

Parte di tale giurisprudenza ha ritenuto sussistere un parallelismo tra messa alla prova e citazione diretta (in tal senso, in particolare, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 6 ottobre-25 novembre 2015, n. 46795): se il reato è più grave per l'esistenza di un'aggravante a effetto speciale, non è possibile la citazione diretta, né è ammissibile la richiesta di messa alla prova; altra parte ha invece ritenuto che l'effetto escludente delle aggravanti ad effetto speciale fosse (testualmente) previsto solo per la citazione diretta, ma non anche per la messa alla prova (ex aliis, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 9 dicembre 2014-13 febbraio 2015, n. 6483).

Le Sezioni unite, investite della composizione del contrasto di giurisprudenza, hanno accolto quest'ultima interpretazione (Cass., n. 36272 del 2016), valorizzando soprattutto il dato testuale del mancato richiamo, nell'art. 168-*bis* cod. pen., del comma 1 dell'art. 550 cod. proc. pen., che contiene, a sua volta, il rinvio all'art. 4 citato.



La Corte di cassazione, con la pronuncia indicata ha disatteso la tesi che predicava la rilevanza di tutte le circostanze, aggravanti e attenuanti, comuni e speciali, «considerando che gli aumenti previsti dalla legge sono “mobili”, oltre che proporzionali rispetto alla pena-base, e manca un criterio applicativo di riferimento».

La «pena edittale» ex art. 168-*bis* cod. pen. è quella prevista per il reato non circostanziato e quindi, in particolare, non assumono a tal fine alcun rilievo le circostanze aggravanti, comprese le circostanze ad effetto speciale e quelle per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.

La decisione è ispirata, altresì, ad una sorta di favor per l'istituto della messa alla prova.

Si sottolinea, in particolare, che il legislatore ha dato impulso ad un profondo ripensamento del sistema sanzionatorio che ancora oggi «gravita tolemaicamente intorno alla detenzione muraria». Il nuovo corso è appunto testimoniato dalla legge n. 67 del 2014, che ha introdotto la messa alla prova e la particolare tenuità del fatto; istituti diretti a contenere l'inflazione penalistica, nel tentativo di ridurre la crisi della sanzione penale, rendendo possibile il ricorso a reazioni «appropriate alla specificità dei fatti criminosi», in una concezione gradualistica dell'illecito: «la pena può non essere la conseguenza ineluttabile di ogni reato».

L'effetto pratico di questa decisione è stato che la messa alla prova è possibile anche in caso di reati che, tenendo conto dell'aggravante a effetto speciale, potrebbero essere puniti con una pena ben maggiore di quella di quattro anni di reclusione, stabilita come discrimine dall'art. 168-*bis* cod. pen.

Il giudice rimettente ha facile gioco a segnalare che, se una persona è imputata di lesioni volontarie gravissime (reato doloso), la pena può arrivare a dodici anni di reclusione, proprio perché il fatto è molto grave. Per questo reato aggravato, per un verso non è possibile il rito semplificato della citazione diretta, ma occorre passare per l'udienza preliminare; per l'altro, è non di meno ammissibile l'istanza di messa alla prova.

Analoga considerazione può ripetersi quanto alle lesioni stradali gravissime, anche se aggravate da una delle circostanze ad effetto speciale di cui all'art. 590-*bis* cod. pen., che sono punite in misura finanche più elevata rispetto all'omicidio stradale non circostanziato (tale sarebbe il reato di chi, guidando un veicolo a motore in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica, investa un pedone riducendolo in condizioni di invalidità totale irreversibile).

5.- Nella più recente stagione di riforme, il legislatore ha ulteriormente puntato sulla messa alla prova dell'indagato o imputato con sospensione del procedimento.

La legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) ha previsto, tra l'altro: a) di estendere l'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, oltre ai casi previsti dall'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., a ulteriori specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto; b) di prevedere che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato possa essere proposta anche dal PM.

Nell'esercizio della delega - con il 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) - l'elenco dei reati a citazione diretta (art. 550, comma 2, cod. proc. pen., come novellato), per i quali, come detto, è anche possibile la messa alla prova, si è arricchito di numerosi reati, tutti puniti mediamente con pena edittale di cinque anni di reclusione, talora anche di sei anni; quindi oltre la soglia di quattro anni di cui all'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen.

Particolarmente significativa è, poi, la nuova fattispecie di messa alla prova introdotta dall'art. 464-*ter*.1 cod. proc. pen.: la sospensione del procedimento con messa alla prova su proposta del PM nel corso delle indagini preliminari. L'iniziativa non è dell'indagato, ma dello stesso PM che, nel comunicare l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, può proporre alla persona sottoposta ad indagini la sospensione del procedimento con messa alla prova, indicando la durata e i contenuti essenziali del programma trattamentale.

6.- Anche nella giurisprudenza di questa Corte, che è intervenuta con varie pronunce di illegittimità costituzionale, emerge un favor per la messa alla prova.

È stata riconosciuta la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova a seguito della nuova contestazione di una circostanza aggravante (sentenza n. 141 del 2018) ovvero di modifica dell'originaria imputazione (sentenza n. 14 del 2020).

Inoltre, in caso di reato connesso contestato in dibattimento, è stata riconosciuta, all'imputato, che inizialmente non abbia presentato richiesta di messa alla prova, la facoltà di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, con riferimento a tutti i reati contestatigli (sentenza n. 146 del 2022).



Più recentemente, l'art. 168-*bis*, quarto comma, cod. pen. è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che l'imputato possa essere ammesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova nell'ipotesi in cui si proceda per reati connessi (ex art. 12, comma 1, lettera b, cod. proc. pen.) con altri reati per i quali tale beneficio sia già stato concesso (sentenza n. 174 del 2022), così superando il limite della concedibilità del beneficio per una sola volta. È possibile anche una seconda richiesta di messa alla prova se riferita ad un reato connesso a quello per il quale una precedente richiesta è già stata accolta.

7.- Tutto ciò premesso, le sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. non sono fondate, innanzi tutto in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., sotto il profilo della denunciata disparità di trattamento, coniugata alla censura di irragionevolezza intrinseca per la mancata rilevanza delle attenuanti ad effetto speciale e segnatamente di quella prevista per il reato di omicidio stradale dal settimo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen. («qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole»).

8.- Il legislatore, anche dopo la recente riforma del 2022 (d.lgs. n. 150 del 2022) che ha lasciato invariato, in questa parte, il disposto dell'art. 168-*bis* cod. pen., è rimasto fermo nell'iniziale scelta di individuare i reati, per i quali è consentita la messa alla prova, sulla base della pena edittale detentiva prevista in misura non superiore nel massimo a quattro anni; pena che, in quanto «edittale», è riferita alla fattispecie del reato non circostanziato.

Si tratta di una scelta di politica criminale rimessa alla discrezionalità del legislatore, il quale non irragionevolmente ha fissato una soglia di pena massima irrogabile, quale discrimine per l'accesso al beneficio, e ciò ha fatto con riferimento a quella edittale, prevista per il reato base non circostanziato, senza quindi dare rilievo alle circostanze né aggravanti né attenuanti, quantunque ad effetto speciale.

È vero che, invece, per il parallelo - e pressoché contemporaneo - istituto della non punibilità per la particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* cod. pen.) rileva la diminuzione di pena in ragione dell'applicazione delle attenuanti ad effetto speciale, al pari del suo aumento ove ricorrano circostanze aggravanti, anch'esse ad effetto speciale.

Ma ciò si spiega in ragione dell'accertamento, ad opera del giudice, dell'effettiva sussistenza delle circostanze al fine della dichiarazione della suddetta causa di non punibilità.

Invece, nel caso della messa alla prova, il processo è sospeso e la valutazione del giudice è fatta in limine, ossia prima dell'accertamento giudiziale sull'inculpazione e quindi prima che possa risultare il concorso di un'attenuante a effetto speciale.

Infatti, la richiesta di messa alla prova può essere avanzata prima dell'apertura del dibattimento o, se c'è il filtro dell'udienza preliminare, fino a quando non siano formulate le conclusioni delle parti.

Manca un accertamento in ordine alla effettiva sussistenza di attenuanti (come anche di aggravanti) a effetto speciale, che normalmente non appartengono all'inculpazione. Del resto la richiesta di rinvio a giudizio, fatta dal PM, deve contenere, oltre all'enunciazione, in forma chiara e precisa, del fatto, l'indicazione delle circostanze aggravanti (art. 417, comma 1, lettera b, cod. proc. pen.); ma non è prescritto - pur non essendo escluso - che contenga anche l'indicazione di eventuali attenuanti.

Solo nell'ipotesi in cui è prescritta l'udienza preliminare - come in caso di reato ricadente nel catalogo di cui al comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen., ove ricorra un'aggravante ad effetto speciale che elevi il massimo della pena oltre la soglia della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni - il GUP potrebbe tener conto delle risultanze processuali emergenti, fino a quel momento, dagli atti di indagine. Ma neppure in tale evenienza vi è un accertamento della sussistenza di attenuanti a effetto speciale, né tanto meno del reato e della colpevolezza dell'imputato.

In difetto dell'udienza preliminare, rileva ora che la recente riforma penale (d.lgs. n. 150 del 2022) ha introdotto l'udienza di comparizione predibattimentale (in camera di consiglio) a seguito di citazione diretta (art. 554-*bis* cod. proc. pen.). Quindi anche per i reati a citazione diretta c'è una sorta di udienza-filtro, simile all'udienza preliminare, nel corso della quale i contorni della condotta addebitata all'imputato possono risultare meglio definiti. In particolare, l'art. 554-*bis*, comma 6, cod. proc. pen., prevede ora che, al fine di consentire che il fatto e la sua definizione giuridica siano indicati in termini corrispondenti a quanto emerge dagli atti, il giudice, anche d'ufficio, sentite le parti, possa invitare il PM ad apportare le necessarie modifiche.

Si ha quindi che, nell'uno e nell'altro caso (con e senza udienza preliminare), manca un accertamento giudiziale in ordine alla sussistenza di un'attenuante a effetto speciale; né sarebbe sufficiente una mera valutazione prognostica, che l'art. 168-*bis* cod. pen. non autorizza ad ipotizzare. E ciò vale ancor di più nel caso in cui la richiesta o la proposta siano fatte nella fase delle indagini preliminari.



Invece - si ripete - la rilevanza delle attenuanti ad effetto speciale, al fine della verifica del superamento, o non, della soglia prevista per l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* cod. pen.), fissata, in passato, nella pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ed ora in quella non superiore nel minimo a due anni (art. 131-*bis* cod. pen., novellato dall'art. 1, comma 1, lettera c, numero 1, del d.lgs. n. 150 del 2022), è condizionata sempre all'accertamento pieno della diminvente e del reato.

Anche recentemente questa Corte ha sottolineato che «una pronuncia di non punibilità ex art. 131-*bis* cod. pen., in qualunque fase procedimentale o processuale sia collocata, presuppone logicamente la valutazione che un reato, completo di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, sia stato commesso dalla persona sottoposta a indagini o dall'imputato» (sentenza n. 116 del 2023).

Ciò rende ragione della disciplina differenziata e ne esclude la denunciata irragionevolezza.

In mancanza di un meccanismo processuale di verifica anticipata della sussistenza di attenuanti a effetto speciale, non è irragionevole che il criterio distintivo di identificazione dei reati, per i quali è possibile la messa alla prova, rimanga affidato alla pena edittale nel massimo, senza considerare gli *accidentalia delicti*, né le aggravanti, né le attenuanti, quantunque ad effetto speciale.

9.- C'è inoltre che, nel caso dell'omicidio stradale, la pena edittale massima, ove anche ridotta in ragione dell'applicazione dell'attenuante ad effetto speciale di cui al settimo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen. - qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole - rimarrebbe comunque superiore alla soglia di ammissibilità della messa alla prova perché in generale, nel caso di prevista possibile diminuzione fino a metà (e non già della metà) della pena, la riduzione - secondo la giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 3 novembre-22 dicembre 2020, n. 36915) - può essere, nel minimo, di un solo giorno, con la conseguenza che la pena massima irrogabile sarebbe comunque ben più elevata della soglia della pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, prevista dall'art. 168-*bis* cod. pen.

Affinché possano essere pienamente rilevanti, a tal fine, le attenuanti a effetto speciale, secondo la prospettazione del giudice rimettente, dovrebbe introdursi un più favorevole criterio di computo, quale in ipotesi sarebbe quello della massima (e non già della minima) riduzione possibile.

Con siffatto più favorevole criterio la pena massima irrogabile per l'omicidio stradale, non aggravato da alcuna delle circostanze a effetto speciale di cui all'art. 589-*bis* cod. pen. e diminuito per il concorso di colpa della vittima, potrebbe rientrare al di sotto della soglia fissata dall'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. (ossia della pena edittale non superiore nel massimo a quattro anni).

Tuttavia, appartiene alle scelte di politica criminale del legislatore una tale opzione che non potrebbe essere limitata all'attenuante di cui al settimo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen., ma dovrebbe riguardare in generale il criterio di computo delle attenuanti ad effetto speciale, una volta che se ne introducesse la rilevanza agli effetti della messa alla prova di cui all'art. 168-*bis* cod. pen.

Anche sotto questo profilo le censure di disparità di trattamento e di irragionevolezza intrinseca appaiono non fondate.

10.- Né può dirsi violata la prescrizione dell'art. 27, terzo comma, Cost., secondo cui le pene devono tendere alla rieducazione del condannato.

È sufficiente considerare che, ove risultasse in giudizio che effettivamente l'evento non sia stato esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione dell'imputato del reato di omicidio stradale, in ragione del concorso di colpa della vittima, la pena potrebbe essere ridotta fino a metà di quella prevista per il reato non circostanziato e, in tal modo, soccorrerebbero altri istituti (quali le misure alternative alla detenzione, nonché la sospensione condizionale della pena), parimenti ispirati ad evitare la condanna ad una pena che possa essere percepita come non proporzionata e quindi tale da non favorire la risocializzazione del condannato.

11.- In conclusione, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono non fondate in riferimento ad entrambi gli evocati parametri.

Rimane la criticità segnalata dal giudice rimettente.

L'allargamento dell'area di applicazione della messa alla prova con sospensione del procedimento penale anche a reati molto gravi, in ragione delle aggravanti ad effetto speciale, non preclusive dell'accesso al beneficio, ha però lasciato immutata la perdurante mancanza di rilevanza, a tal fine, delle attenuanti parimenti ad effetto speciale, che, all'opposto, possono ridurre notevolmente la pena, talora finanche in misura inferiore a quella prevista per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena.



È quindi auspicabile una più ampia ammissibilità del beneficio della messa alla prova con sospensione del procedimento anche per reati che sono decisamente meno gravi proprio in applicazione di attenuanti ad effetto speciale. Di ciò non potrà non farsi carico il legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, primo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*  
Giovanni AMOROSO, *Redattore*  
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2023

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_230146

N. 147

*Sentenza 8 marzo - 18 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

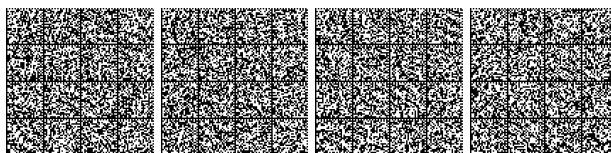
**Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Siciliana - Regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza dell'autorizzazione paesaggistica - Eccedenza dai limiti statutori in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio e conservazione delle antichità e delle opere artistiche - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Siciliana - Opere di recupero volumetrico a fini abitativi - Abrogazione della norma che poneva limiti agli interventi in deroga, con reviviscenza di quella precedente - Eccedenza dei limiti statutori in materia di urbanistica - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Siciliana - Opere di recupero volumetrico a fini abitativi - Novella che ne consente l'esecuzione su immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023 - Illegittimità costituzionale conseguenziale parziale.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle regioni - Demanio marittimo - Norme della Regione Siciliana - Possibilità di realizzare, entro 150 metri dalla battigia, opere che, pur non previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime, siano realizzate nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati - Eccedenza dei limiti statutori in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Permesso di costruire - Norme della Regione Siciliana - Termine di ultimazione dei lavori - Possibile proroga al 31 dicembre 2025 - Eccedenza dei limiti statutori in materia di urbanistica e tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale.**



**Edilizia e urbanistica - Misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni - Norme della Regione Siciliana - Proroga, non oltre tre anni, invece che cinque, dalla loro entrata in vigore - Ricorso del Governo - Lamentato abbassamento della tutela del paesaggio nonché violazione delle competenze esclusive statali in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei limiti statutari alle competenze esclusive della Regione Siciliana - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, artt. 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117, commi primo, secondo, lettere *m*) e *s*), e terzo; statuto della Regione Siciliana, art. 14; Convenzione europea del paesaggio.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 11, 13, commi 15, 32, 90 e 93, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 luglio 2022, depositato in cancelleria lo stesso giorno, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

udito l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2023.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

1.1.- Con la prima delle disposizioni impugnate - l'art. 12, comma 11 - il legislatore siciliano ha introdotto un nuovo comma 2-*bis* all'art. 25 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380). Questa nuova disposizione è identica nei contenuti all'originario comma 3 del medesimo art. 25, che era stato sostituito dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16. Disposizioni varie in materia di edilizia ed urbanistica), impugnato dallo Stato con il ricorso iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2021. Pendente il giudizio di legittimità costituzionale di tale ultima disposizione, il legislatore siciliano ne aveva disposto l'abrogazione con l'art. 6, comma 1, della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia).

L'odierna disposizione censurata presenta, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, i medesimi vizi di legittimità costituzionale della norma impugnata con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021. Anch'essa, infatti, consente di ottenere una sanatoria paesaggistica ex post, pur se non in aree con vincolo paesaggistico *ope legis*, in contrasto



con il relativo divieto di cui agli artt. 146, comma 4, 167, commi 4 e 5, e 182, comma 3-bis, 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): il che determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), della Costituzione.

La normativa regionale, «determinando un evidente “abbassamento” di tutela dei valori paesaggistici e ambientali», sarebbe in contrasto anche con l'art. 9 Cost.; riaprendo, poi, i termini per la sanatoria con effetti retroattivi, sarebbe irragionevole e dunque in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto del tutto priva di giustificazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, infine, che la disposizione impugnata eccederebbe, comunque sia, dalle competenze legislative riservate alla Regione Siciliana dall'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2: se è vero, infatti, che quest'ultimo attribuisce al legislatore siciliano la competenza esclusiva in materia di urbanistica (lettera *f*) e di tutela del paesaggio e conservazione delle antichità e delle opere artistiche (lettera *n*), l'esercizio di dette competenze incontra il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra le quali vanno senz'altro ricomprese le richiamate previsioni del codice dei beni culturali che hanno introdotto il divieto di sanatoria ex post delle opere realizzate in aree soggette a vincolo.

1.2.- Con l'art. 13, comma 15, il legislatore regionale ha disposto alcune modifiche all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), che regola l'esercizio di attività nei beni demaniali marittimi. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, per effetto di queste modifiche devono considerarsi opere destinate alla diretta fruizione del mare, e dunque non devono essere arretrate di 150 metri dalla battigia, anche opere non previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (d'ora in avanti: PUDM), approvati secondo quanto disposto dalla normativa regionale del 2005, ma realizzate «nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati». Il ricorrente rileva che detti PUDM «sono in stretta connessione con il piano paesaggistico», del quale devono recepire «le eventuali prescrizioni aventi contenuto precettivo determinato (come i vincoli di inedificabilità) a tutela dell'ambiente e del paesaggio»; e osserva, anzi, che potrebbero essere gli unici atti «di pianificazione e tutela dell'ambiente marittimo», nel caso in cui - come accade per alcune province siciliane - non sia stato adottato il piano paesaggistico. Ne consegue che la normativa regionale impugnata «comporta una grave lesione della tutela paesaggistica», in quanto il demanio marittimo è un bene paesaggistico tutelato *ope legis* e le disposizioni impugnate introducono «una deroga al divieto di edificare nel limite di 150 metri dalla battigia».

L'art. 13, comma 15, pertanto, violerebbe l'art. 14 dello statuto speciale, in quanto in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico-sociale del codice dei beni culturali, alla luce del quale la pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile non derogabile dal legislatore regionale» (è richiamata la sentenza n. 182 del 2006 di questa Corte, nonché la sentenza n. 272 del 2009). In particolare, le norme regionali sarebbero in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, i quali prevedono: «a) il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico; b) e il principio della necessaria prevalenza del piano paesaggistico rispetto ad ogni altro strumento di pianificazione, cui consegue la non derogabilità del medesimo da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico».

La disposizione impugnata, poi, sarebbe costituzionalmente illegittima anche per la violazione della Convenzione europea del paesaggio, e dunque dell'art. 117, primo comma, Cost., nonché degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*) Cost., in quanto determina un abbassamento del livello di tutela dei valori paesaggistici e ambientali.

1.3.- L'impugnato art. 13, comma 32, dispone l'abrogazione dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale introduceva le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge», dopo la parola «ammezziati», nell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come sostituito dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato dallo Stato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021. In tal modo, la disposizione abrogata determinava, osserva il ricorrente, «un importante correttivo alla legge regionale n. 23 del 2021, in quanto limitava la portata degli interventi di recupero abitativo realizzati in deroga alle prescrizioni vigenti soltanto a quelli già esistenti alla data di entrata in vigore della legge stessa».

L'abrogazione disposta con la norma impugnata ripristina, pertanto, il testo normativo oggetto del ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021 e, così, contravverrebbe al principio fondamentale, in materia di governo del territorio, della pianificazione urbanistica di cui all'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). Sarebbe violato altresì l'art. 14 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Testo A», il quale prevede, prosegue il ricorrente, che la realizzazione di interventi in deroga alla pianificazione urbanistica «può essere assentita solo previa valutazione fatta caso per caso da parte del Consiglio comunale, sulla base di una ponderazione di interessi riferita alla fattispecie concreta». Peraltro, gli strumenti di pianificazione urbanistica debbono rispettare quanto stabilito nel piano paesaggistico, a essi sovraordinato ai sensi degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.



La disposizione regionale impugnata, pertanto, determinerebbe un notevole abbassamento del livello di tutela dei valori ambientali e paesaggistici, in contrasto con l'art. 9 Cost., ai sensi del quale ambiente e paesaggio sono valori primari e assoluti (è richiamata la sentenza n. 367 del 2007), e con l'art. 117, primo comma, Cost., per il mancato rispetto della Convenzione europea del paesaggio. Sarebbero altresì violati l'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., sub governo del territorio, in quanto non sarebbero rispettate le richiamate norme di cui alla legge urbanistica, al t.u. edilizia e al codice dei beni culturali. Queste ultime sarebbero, altresì, norme fondamentali di riforma economico-sociale, «in quanto poste a salvaguardia dell'ordinato sviluppo edilizio-urbanistico, nonché a tutela dell'ambiente e del paesaggio», sicché la loro violazione determinerebbe anche il contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale. La disposizione impugnata, infine, violerebbe altresì l'art. 3 Cost., perché consentirebbe ex post, irragionevolmente, «interventi di recupero che - al momento della loro realizzazione - erano in contrasto con gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, con conseguente pregiudizio per la certezza del diritto e per il legittimo affidamento dei potenziali controinteressati».

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 13, comma 90, il quale modifica l'art. 54, comma 6, della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio), stabilendo che le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, e vigenti alla data di entrata in vigore della medesima legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del piano territoriale regionale (PTR) e comunque non oltre tre anni dalla loro entrata in vigore: è tale ultimo termine che è oggetto di modifica, in quanto la previgente formulazione si riferiva a cinque anni.

Secondo il ricorrente, tale disciplina non è in linea con l'art. 12 t.u. edilizia, il quale fissa a tre anni dalla data di delibera di adozione del piano il termine di durata delle misure di salvaguardia; termine protratto a cinque anni, nel caso in cui il comune abbia presentato il piano alla regione per l'approvazione. Si tratta di termini che avrebbero «carattere perentorio» e che «hanno finalità di carattere conservativo», in quanto volte a evitare che «le richieste dei privati, fondate su una pianificazione ritenuta non più attuale, in quanto in fieri, e quindi potenzialmente modificata, finiscano per alterare profondamente la situazione di fatto [...] rendendo estremamente difficile, se non addirittura impossibile, l'attuazione del piano urbanistico in itinere» (è richiamata Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 20 gennaio 2014, n. 257).

La normativa statale contempera due interessi, quello del privato all'edificazione secondo gli strumenti urbanistici vigenti e quello pubblico a rendere effettive le previsioni urbanistiche sin dal momento della loro adozione: di qui l'onere per i comuni di sospendere ogni determinazione sulla domanda di rilascio del permesso di costruire, nel caso in cui si sia in costanza di un procedimento di approvazione di un piano urbanistico o di sue varianti (sono richiamate Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 23 luglio 2009, n. 4660; 28 febbraio 2005, n. 764; 6 marzo 1998, n. 382). La disposizione regionale impugnata, invece, riduce arbitrariamente il termine, introducendo nell'ordinamento regionale una deroga «alle norme statali in tema di pianificazione urbanistica comunale e paesaggistica, agevolando la trasformazione edificatoria del territorio con il conseguente grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio».

Il Presidente del Consiglio dei ministri - una volta osservato che le potestà legislative primarie di cui all'art. 14 dello statuto speciale in materia di tutela del paesaggio e di urbanistica debbono esercitarsi nel rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, quali sono quelle di cui al codice dei beni culturali (è richiamata la sentenza n. 172 del 2018) - conclude affermando che l'art. 13, comma 90, sarebbe costituzionalmente illegittimo per la violazione degli artt. 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio; dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e l'art. 12, comma 3, t.u. edilizia; dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. e dell'art. 14 dello statuto speciale.

1.5.- Con l'art. 13, comma 93, anch'esso impugnato, il legislatore siciliano, mercé la modifica del termine di cui all'art. 49, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), ha prorogato fino al 31 dicembre 2025 «il termine di ultimazione dei lavori rispetto ai quali i permessi a costruire siano stati rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016, e per i quali siano stati già comunicati l'inizio dei lavori».

Secondo il ricorrente, in tal modo la Regione Siciliana avrebbe creato «in maniera ingiustificata forti disparità di trattamento tra cittadini a livello nazionale - per i quali il termine a livello statale rimane fermo, ad oggi, al 2020» - e avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva statale relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni valevoli sull'intero territorio nazionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la proroga del predetto termine di ultimazione dei lavori, peraltro già oggetto di altre proroghe in passato, violerebbe l'art. 14 dello statuto speciale, in quanto in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale quali sarebbero certamente «le previsioni legislative statali sulla proroga dei titoli, dettate nell'ambito delle misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina».



Al riguardo, il ricorrente riporta una lunga parte della sentenza n. 245 del 2021 di questa Corte, nella quale si è affermato che le proroghe dei titoli abilitativi disposte dal legislatore statale durante l'emergenza pandemica sono principi fondamentali della materia «governo del territorio», per mezzo dei quali il legislatore statale ha inteso rispondere a esigenze che riguardano l'intero territorio nazionale. Una volta rilevato, poi, che, con l'art. 10-*septies*, comma 1, del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, sono stati ulteriormente prorogati di un anno, al ricorrere di alcune condizioni, i termini relativi a titoli abilitativi rilasciati o formati al 31 dicembre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che la disposizione regionale impugnata deve allora ritenersi in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale, con conseguente violazione dell'art. 14 dello statuto speciale; del pari, sarebbe violato anche l'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., sub governo del territorio.

2.- Con atto depositato il 31 agosto 2022, la Regione Siciliana si è costituita in giudizio, ma limitatamente ad altre disposizioni impugunate con l'odierno ricorso.

3.- In data 1° febbraio 2023 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale ha insistito per l'accoglimento *in parte qua* del ricorso.

3.1.- Con riferimento all'art. 12, comma 11, e all'art. 13, commi 15, 32 e 90, la difesa statale ribadisce gli argomenti offerti nel ricorso e rileva che la loro fondatezza sarebbe confermata dal comportamento processuale della resistente, che in relazione a tali disposizioni non si è costituita in giudizio.

3.2.- Con riferimento, infine, all'art. 13, comma 93, il ricorrente precisa che la disciplina regionale sarebbe difforme rispetto all'art. 10-*septies*, comma 1, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, «sia con riguardo al suo "oggetto" (i.e. i permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016 per i quali sia stato già comunicato l'inizio dei lavori) sia con riferimento alla durata della proroga (i.e. fino al 31 dicembre 2025)». Anche per questa questione, l'Avvocatura generale dello Stato rileva, poi, che la mancata costituzione in giudizio confermerebbe la violazione dei parametri evocati.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

1.1.- La Regione Siciliana si è costituita in giudizio, ma limitatamente ad altre questioni promosse con il medesimo ricorso, la cui definizione resta riservata a separate pronunce.

2.- Le disposizioni impugunate - contenute in articoli la cui rubrica è «Disposizioni varie» (art. 12) e «Altre disposizioni varie» (art. 13) - modificano tutte precedenti leggi della Regione Siciliana e non sono connesse tra loro, sicché devono essere esaminate partitamente.

Due di esse - l'art. 12, comma 11, e l'art. 13, comma 32 - intervengono, peraltro, su complessi normativi che sono stati interessati dalla recente sentenza n. 90 del 2023 di questa Corte: converrà dunque muovere dall'esame delle relative questioni di legittimità costituzionale.

3.- Con l'art. 12, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 il legislatore regionale ha introdotto un nuovo comma 2-*bis* all'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, in base al quale - attraverso un richiamo al comma 1 del medesimo art. 25, il quale a sua volta richiama l'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali - è consentita «la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione del decreto istitutivo del vincolo di cui all'articolo 140 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni». Questa nuova disposizione è sostanzialmente identica all'originario comma 3 del medesimo art. 25, che era stato sostituito dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato dinanzi a questa Corte con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021.

3.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata presenta i medesimi vizi di legittimità costituzionale del citato art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021.

Anch'essa, infatti, consente di ottenere una sanatoria paesaggistica *ex post*, pur se non in aree con vincolo paesaggistico *ope legis*: di qui il preteso contrasto con il relativo divieto di cui agli artt. 146, comma 4, 167, commi 4 e 5, e 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali e, dunque, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost., oltre che dell'art. 14 dello statuto speciale, dovendo ritenersi le richiamate disposizioni statali espressive di norme fondamentali di riforma economico-sociale.



L'impugnato art. 12, comma 11, sarebbe inoltre in contrasto sia con l'art. 9 Cost., in quanto determinerebbe «un evidente “abbassamento” di tutela dei valori paesaggistici e ambientali», sia con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto irragionevolmente riaprirebbe i termini per la sanatoria con effetti retroattivi.

3.2.- La questione promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata.

Pendente il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, tale disposizione era stata abrogata dall'art. 6, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022. Questa Corte - esclusa la possibilità di dichiarare la cessazione della materia del contendere e rilevato che il legislatore siciliano aveva successivamente introdotto la disposizione ora in esame, ritualmente impugnata - ne ha, tuttavia, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per il contrasto con gli artt. 146 e 167 cod. beni culturali e, dunque, con il parametro statutario evocato anche con l'odierno ricorso (sentenza n. 90 del 2023).

L'impugnato art. 12, comma 11, presenta i medesimi vizi della disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima, a nulla rilevando, sotto tale profilo, che esso consente di ottenere la sanatoria paesaggistica *ex post* per i soli beni paesaggistici dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 140 cod. beni culturali, mentre l'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 lo consentiva tanto per tali beni quanto per quelli vincolati paesaggisticamente *ex lege*.

Anche la disposizione oggetto dell'odierno scrutinio, infatti, rende applicabile il regime transitorio di cui all'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali a casi ulteriori e diversi da quelli cui si riferisce la normativa statale. Ai sensi di quest'ultima, infatti, «è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004; la normativa regionale, invece, prevede la possibilità di ottenere tale autorizzazione, non rilasciata al tempo dell'accordata concessione edilizia, anche per il caso che l'istanza a tal fine sia presentata dopo il 30 aprile 2004: secondo la norma impugnata, infatti, ciò che rileva non è il momento in cui è stata presentata l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma - unica condizione legittimante prevista dal legislatore statale - ma quello, diverso, in cui al Comune è stata fatta istanza di concessione edilizia, la quale deve essere stata presentata prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico. La norma impugnata - prevedendo l'applicabilità del regime di cui all'art. 182, comma 3-*bis*, cod. beni culturali a fattispecie diverse rispetto a quelle ivi contemplate - consente dunque di ottenere la sanatoria paesaggistica *ex post* in ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative (sentenza n. 201 del 2021), di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali» (sentenza n. 90 del 2023).

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

4.- Connesse a questioni di legittimità costituzionale decise da questa Corte con la già citata sentenza n. 90 del 2023, come già detto, sono anche le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, il quale ha disposto l'abrogazione dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022.

Il ricorrente osserva, infatti, che la disposizione abrogata introduceva le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge», dopo la parola «ammezati», nell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come sostituito dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, impugnato dallo Stato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021. In tal modo, la disposizione abrogata determinava, osserva il ricorrente, «un importante correttivo alla legge regionale n. 23 del 2021», in quanto consentiva di effettuare interventi di recupero abitativo soltanto di pertinenze, locali accessori, interrati, seminterrati e ammezati già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016: veniva, così, superata la formulazione precedente che non prevedeva alcun limite temporale e consentiva la deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo adottata.

La disposizione impugnata determinerebbe, dunque, il ripristino della norma oggetto delle censure mosse con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. 2021, in tal modo ponendosi in contrasto con il principio della pianificazione urbanistica di cui all'art. 41-*quinqies* della legge urbanistica, con l'art. 14 t.u. edilizia - il quale, afferma il ricorrente, prevede che la realizzazione di interventi in deroga alla pianificazione urbanistica «può essere assentita solo previa valutazione fatta caso per caso da parte del Consiglio comunale, sulla base di una ponderazione di interessi riferita alla fattispecie concreta» - nonché con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, ai sensi dei quali gli strumenti di pianificazione urbanistica debbono rispettare quanto stabilito nel piano paesaggistico, a essi sovraordinato. Di qui, la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, Cost., oltre che dell'art. 14 dello statuto speciale, dovendosi le disposizioni statali richiamate considerare norme fondamentali di riforma economico-sociale. L'abbassamento del livello di tutela dei valori ambientali e paesaggistici determinerebbe anche la violazione degli artt. 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea del paesaggio. La disposizione impugnata, infine, violerebbe altresì l'art. 3 Cost., perché consentirebbe *ex post*, irragionevolmente, «interventi di recupero che - al momento della loro realizzazione - erano in contrasto con gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, con conseguente pregiudizio per la certezza del diritto e per il legittimo affidamento dei potenziali controinteressati».



4.1.- Ai fini dello scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale è essenziale dare conto dell'evoluzione nel tempo dell'art. 5, comma 1, numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, anche alla luce della sentenza n. 90 del 2023 di questa Corte.

Tale disposizione, come sostituita dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, detta - nell'ambito dell'art. 5, comma 1, il quale si occupa di definire gli «interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio [...] subordinati a permesso di costruire» -- le condizioni in presenza delle quali, anche in base a quanto previsto dagli altri numeri del medesimo art. 5, comma 1, lettera d), è possibile realizzare opere di recupero volumetrico a fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio. In particolare, detto numero 4) disponeva: «il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati aventi altezza minima di m. 2,20 è consentito in deroga alle norme vigenti e comunque per una altezza minima non inferiore a m. 2,20. Si definiscono pertinenze, locali accessori, interrati e seminterrati i volumi realizzati al servizio degli edifici, anche se non computabili nella volumetria assentita agli stessi».

Con l'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, dopo la parola «ammezzati» erano state aggiunte le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge». Conseguentemente, il testo del richiamato art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), era il seguente: «il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge aventi altezza minima di m. 2,20 è consentito in deroga alle norme vigenti e comunque per una altezza minima non inferiore a m. 2,20. Si definiscono pertinenze, locali accessori, interrati e seminterrati i volumi realizzati al servizio degli edifici, anche se non computabili nella volumetria assentita agli stessi».

Tanto la disposizione introdotta nel 2021, quanto la successiva modifica del 2022 sono state oggetto di diverse questioni di legittimità costituzionale, decise da questa Corte con la sentenza n. 90 del 2023.

Con tale pronuncia, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), come introdotto con la legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque», per la violazione che ciò determinava dell'art. 14 dello statuto speciale, in riferimento alle norme fondamentali di riforma economico-sociale poste dalla normativa sugli standard urbanistici e dal codice dei beni culturali.

Con la medesima sentenza n. 90 del 2023 - ed è quanto in questa sede maggiormente rileva - sono state invece dichiarate non fondate le questioni con le quali il Presidente del Consiglio dei ministri aveva lamentato che le disposizioni impugnate consentissero il recupero volumetrico a fini abitativi secondo una disciplina «a regime», ovvero riguardante immobili venuti a esistenza in ogni tempo, anche successivamente alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

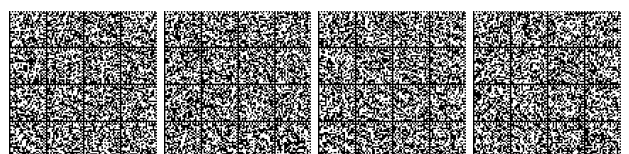
Questa Corte, infatti, ha ritenuto che ciò fosse espressamente escluso dalla formulazione determinata dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale aveva introdotto, come si è visto, le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge», con la conseguenza che «il permesso di costruire volto al recupero volumetrico a fini abitativi può essere ottenuto sempre che riguardi non qualsivoglia immobile, ma un immobile già esistente alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016» (sentenza n. 90 del 2023).

Si è altresì ritenuto che «plurimi indici testuali» - tra i quali il numero 1) del medesimo art. 5, comma 1, lettera d) - consentissero di ricavare, per via ermeneutica, una «[i]dentica norma» dall'art. 5, comma 1, numero 4), nel testo vigente all'indomani dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 e prima della modifica apportata dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022.

La disposizione impugnata con l'odierno ricorso, come si è detto, determina la mera abrogazione dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, sicché vengono a essere espunte, dall'art. 5, comma 1, lettera d), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge» che quella disposizione aveva introdotto. Con il risultato che il testo oggi vigente di detto art. 5, comma 1, lettera d), numero 4) - salvo che per le parole «in deroga alle norme vigenti e comunque», dichiarate costituzionalmente illegittime con la più volte citata sentenza n. 90 del 2023 - è identico a quello vigente all'indomani dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, dal quale questa Corte ha ritenuto potersi trarre, per interpretazione, la norma secondo cui il permesso di costruire volto al recupero volumetrico a fini abitativi può essere ottenuto sempre che riguardi immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

4.2.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse con l'odierno ricorso non possono essere risolte in via ermeneutica, per due concorrenti ragioni.

L'impugnato art. 13, comma 32, innanzitutto, è disposizione di mera abrogazione che, proprio in quanto tale, si limita a rimuovere una condizione - quella di esistenza degli immobili alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 - necessaria per realizzare il recupero volumetrico a fini abitativi. La disposizione impugnata, pertanto, non può che avere un unico significato normativo, ovvero quello di consentire il recupero in casi ulteriori e diversi da quelli consentiti dalla disposizione abrogata e, dunque, anche per immobili venuti a esistenza in data successiva alla entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.



Deve rilevarsi, poi, che, successivamente all'approvazione della disposizione impugnata, il legislatore siciliano è intervenuto ancora una volta sull'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016: con l'art. 13, comma 58, 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), infatti, è stato modificato il numero 1) della lettera *d*), il quale, per quel che qui rileva, ora dispone, con norma che vale a individuare gli immobili cui è applicabile anche il numero 4), che costituiscono opere di ristrutturazione edilizia «le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati aventi altezza minima di m. 2,20 esistenti alla data del 30 giugno 2023». Orbene, tale ultimo intervento legislativo non solo rende esplicita l'intenzione del legislatore siciliano di consentire il recupero volumetrico a fini abitativi di locali venuti a esistenza anche dopo l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, ma incide su uno degli indici testuali che avevano consentito l'interpretazione di cui alla sentenza n. 90 del 2023, inserendo un limite temporale - quello del 30 giugno 2023 - del tutto incompatibile con l'esegesi che ha consentito di ritenere operante la disciplina regionale solo con riguardo a immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

4.3.- Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale promossa in relazione all'art. 14 dello statuto speciale è fondata.

La disposizione impugnata - abrogando dal richiamato art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), il limite temporale inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 - consente di eseguire le opere di recupero volumetrico a fini abitativi di cui alla normativa regionale in esame anche su immobili venuti a esistenza dopo l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e, alla luce della modifica legislativa operata al richiamato art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 1), che delimita l'ambito di applicazione del successivo numero 4), ammette i relativi interventi addirittura su immobili venuti a esistenza sino alla data del 30 giugno 2023: il che determina una violazione del principio della pianificazione urbanistica di cui all'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, che la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni qualificato come norma fondamentale di riforma economico-sociale (da ultimo, sentenza n. 90 del 2023).

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il recupero volumetrico a fini abitativi persegue interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico (sentenza n. 54 del 2021). Normative di tal fatta, tuttavia, debbono essere necessariamente eccezionali e transitorie, poiché una generalizzata possibilità di recupero volumetrico a fini abitativi - tanto più se frutto, come nel caso di specie, di reiterati interventi legislativi che ne proiettano nel tempo l'operatività - aumenta in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e può anche incentivare interventi difformi dai piani urbanistici, in contraddizione con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo ed efficientamento energetico (sentenza n. 17 del 2023). La disposizione impugnata, nel consentire il recupero volumetrico a fini abitativi nell'ampio spazio temporale di cui si è detto e finanche in relazione a immobili non ancora esistenti, compromette irrimediabilmente il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica, in quanto oblitera tanto le valutazioni a monte sul carico urbanistico delle edificazioni operata dalla pianificazione comunale, quanto le valutazioni a valle, che della pianificazione fanno applicazione, poste in essere con i procedimenti autorizzatori edilizi.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

4.4.- L'anzidetta dichiarazione di illegittimità costituzionale, colpendo una disposizione di mera abrogazione, determina la riviviscenza dell'abrogato art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 (tra le tante, sentenze n. 135 e n. 126 del 2022, n. 220 del 2021); conseguentemente, l'operatività dell'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, è di nuovo circoscritta agli immobili esistenti alla data di entrata in vigore di detta legge reg. Siciliana n. 16 del 2016.

Come si è già rilevato, l'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, dispone che il recupero volumetrico a fini abitativi sia realizzabile su immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023.

Tale norma, già di per sé in contrasto con il principio della pianificazione urbanistica per le medesime ragioni per cui lo è la disposizione impugnata, individua, lo si è già osservato, gli immobili cui è applicabile, tra le altre, la disciplina di cui all'art. 5, comma 1, lettera *d*), numero 4), sicché concorre con quest'ultima disposizione nell'ammettere il recupero volumetrico financo di immobili non ancora esistenti. Va rilevato, inoltre, come - una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, con conseguente riviviscenza dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 - il tessuto normativo di cui all'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 restituisce due norme tra loro in contraddizione, l'una consentendo il recupero volumetrico a fini abitativi di



immobili esistenti alla data del 30 giugno 2023 (comma 1, lettera d, numero 1), l'altra consentendolo per gli immobili esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 (comma 1, lettera d, numero 4): il che, oltre a minare la certezza del diritto, rendendo oscuro agli operatori giuridici l'ambito di operatività temporale della normativa regionale sul recupero volumetrico a fini abitativi, frusterebbe la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 5, comma 1, lettera d), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, limitatamente alle parole «alla data del 30 giugno 2023» e «alla medesima data».

4.5.- A conclusione dello scrutinio dell'anzidetta questione di legittimità costituzionale, questa Corte non può esimersi dal rilevare come il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi - tanto più se già oggetto d'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e in attesa dello scrutinio di legittimità costituzionale - renda la legislazione caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico (in termini analoghi, già la sentenza n. 76 del 2023), con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se «foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta» (sentenza n. 110 del 2023). Il che è ancor più allarmante in materie - quali quella dell'edilizia e dell'urbanistica - che non solo hanno un chiaro rilievo sul piano economico, ma hanno altresì ricadute su altri interessi costituzionali di primario rilievo, quali l'ambiente e il paesaggio.

5.- Con l'impugnato art. 13, comma 15, il legislatore siciliano ha disposto alcune modifiche all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, che regola l'«esercizio di attività nei beni demaniali marittimi». Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, per effetto di queste modifiche possono essere realizzate entro 150 metri dalla battigia quelle opere che, pur non previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (d'ora in avanti: PUDM), siano realizzate «nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati».

I PUDM, a detta del ricorrente, sarebbero «in stretta connessione con il piano paesaggistico», sicché la disposizione impugnata, introducendo «una deroga al divieto di edificare nel limite di 150 metri dalla battigia», comporterebbe «una grave lesione della tutela paesaggistica». Ne deriverebbe una violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, in quanto la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, i quali prevedono: «a) il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico; b) e il principio della necessaria prevalenza del piano paesaggistico rispetto ad ogni altro strumento di pianificazione, cui consegue la non derogabilità del medesimo da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico». L'abbassamento del livello di tutela dei valori paesaggistici e ambientali determinato dall'impugnato art. 13, comma 15, renderebbe quest'ultimo costituzionalmente illegittimo anche per violazione della Convenzione europea del paesaggio, e dunque dell'art. 117, primo comma, Cost., nonché degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost.

5.1.- In via preliminare, deve rilevarsi che, sebbene sia impugnato l'intero comma 15, le censure del Presidente del Consiglio dei ministri sono rivolte alla sola lettera b), numero 1): è solo a questa parte del comma 15, pertanto, che va circoscritto il *thema decidendum*.

5.2.- La disposizione impugnata prevede che all'art. 1, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 - la cui rubrica è: «Esercizio di attività nei beni demaniali marittimi» - «dopo le parole “nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati ai sensi della presente legge” sono aggiunte le parole “o realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati”».

Alla luce di detta modifica, tale art. 1, comma 4, ora dispone: «Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 15, lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le opere connesse all'esercizio delle attività di cui al comma 1 sono considerate opere destinate alla diretta fruizione del mare quando previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati ai sensi della presente legge o realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati e sono soggette ai provvedimenti edilizi abilitativi nei comuni competenti per territorio, validi nel caso di concessioni demaniali marittime per tutta la durata delle stesse, anche se rinnovate senza modifiche sostanziali».

Le richiamate attività di cui al comma 1 del medesimo articolo sono:

- a) gestione di stabilimenti balneari e di strutture relative ad attività sportive e ricreative;
- b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- c) costruzione, assemblaggio, riparazione, rimessaggio anche multipiano, stazionamento, noleggio di imbarcazioni e natanti in genere, nonché l'esercizio di attività di porto a secco, cantieri nautici che possono svolgere le attività correlate alla nautica ed al diporto, comprese le attività di commercio di beni, servizi e pezzi di ricambio per imbarcazioni;
- d) esercizi diretti alla promozione e al commercio nel settore del turismo, dell'artigianato, dello sport e delle attrezzature nautiche e marittime;



[...]

f) porti turistici, ormeggi, ripari, darsene in acqua o a secco, ovvero ricoveri per le imbarcazioni e natanti da diporto;

f-bis) eventi e cerimonie, anche a carattere religioso, con possibilità di svolgimento o durante o dopo l'orario dedicato alla balneazione;

f-ter) ricettività diffusa e ricettività "open air"».

L'art. 15, primo comma, lettera a), della legge della Regione Siciliana 12 giugno 1976, n. 78 (Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia), richiamato dal citato art. 1, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, a sua volta dispone che «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati».

5.2.1.- Dall'intreccio delle disposizioni ora richiamate si ricava che:

i) il legislatore siciliano ha previsto un divieto di costruzione entro i 150 metri dalla battigia (art. 15, lettera a, della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976);

ii) in deroga a detto divieto, entro i 150 metri dalla battigia sono consentite opere e impianti destinati alla diretta fruizione del mare (ancora art. 15, lettera a, della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976);

iii) sono considerate opere destinate alla diretta fruizione del mare quelle connesse all'esercizio delle attività di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 (art. 1, comma 4, della medesima legge reg. Siciliana n. 15 del 2005) purché:

iv) tali opere siano previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime o, in base alle parole aggiunte dalla disposizione impugnata, siano realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati.

Con la disposizione impugnata, pertanto, il legislatore siciliano, come correttamente rileva il Presidente del Consiglio dei ministri, consente la costruzione di opere entro i 150 metri dalla battigia, se connesse all'esercizio delle attività di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, anche laddove non siano previste dai PUDM e purché siano realizzate in stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati.

5.3.- Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 14 dello statuto speciale è fondata, in quanto la disposizione impugnata viola il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico, che è norma fondamentale di riforma economico-sociale.

I PUDM - la cui adozione è imposta alle regioni dall'art. 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494 - sono «strumenti settoriali "destinat[i] ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatica" delle concessioni demaniali, al fine di "rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile" (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 21 giugno 2005, n. 3267)» (sentenza n. 108 del 2022). In tal modo, essi svolgono «un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari» (ancora sentenza n. 108 del 2022).

La disposizione impugnata si fonda su un duplice presupposto, uno esplicito e uno implicito: in base a quello esplicito, non deve essere stato ancora adottato un PUDM relativo al territorio comunale interessato; in base a quello implicito, in relazione a tale territorio comunale non deve ancora essere stato adottato un piano paesaggistico ex artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, poiché ovviamente, ove così fosse, ogni attività che si volesse realizzare sui beni paesaggisticamente vincolati sarebbe condizionata da detto piano. Al sussistere di entrambe le condizioni - assenza tanto di PUDM quanto di piano paesaggistico - la previsione regionale consente che le opere connesse all'esercizio delle attività di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 possano essere realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati anche entro i 150 metri dalla battigia e, dunque, sui litorali marini, che sono beni paesaggistici tutelati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), cod. beni culturali.

Non rileva, al riguardo, la circostanza per cui - trattandosi di luoghi paesaggisticamente vincolati - sarebbe comunque necessario, per ogni opera, ottenere anche l'autorizzazione paesaggistica, oltre al provvedimento edilizio abilitativo. A ledere il principio di cui alla normativa statale è la circostanza che la previsione legislativa regionale, consentendo la realizzazione di opere lungo la costa siciliana entro i 150 metri dalla battigia, possa determinare «il consolidamento



di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 187 del 2022), che questa Corte ha costantemente affermato essere «valore imprescindibile [...] espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio» (da ultimo, sentenze n. 221 e n. 192 del 2022).

La disposizione impugnata consente dunque, seppur al ricorrere di talune condizioni ed entro specifiche parti di territorio, il consumo delle fasce costiere, paesaggisticamente vincolate, con interventi parcellizzati, senza quella «visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite» (sentenza n. 187 del 2022) che richiede la tutela del paesaggio e dell'ambiente di cui all'art. 9 Cost. Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15, lettera b), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022. Restano assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti della medesima disposizione.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 13, comma 90, della medesima legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, il quale dispone che all'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, «le parole “non oltre cinque anni” sono sostituite dalle parole “non oltre tre anni”». Per l'effetto, le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, e vigenti alla data di entrata in vigore della medesima legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del Piano territoriale regionale e comunque non oltre tre anni dalla loro entrata in vigore.

Secondo il ricorrente, tale disciplina non sarebbe in linea con l'art. 12 t.u. edilizia, il quale fissa in tre anni dalla data di delibera di adozione dello strumento urbanistico il termine di durata delle misure di salvaguardia; termine, però, protratto a cinque anni nel caso in cui il comune abbia presentato il piano urbanistico alla regione per l'approvazione. La normativa statale sarebbe volta a contemperare l'interesse del privato all'edificazione secondo gli strumenti urbanistici vigenti con quello pubblico a rendere effettive le previsioni urbanistiche sin dal momento della loro adozione, sicché la disposizione regionale impugnata, riducendo arbitrariamente il termine, derogherebbe «alle norme statali in tema di pianificazione urbanistica comunale e paesaggistica, agevolando la trasformazione edificatoria del territorio con il conseguente abbassamento del livello della tutela del paesaggio».

Di qui, sostiene il ricorrente, la violazione dell'art. 14 dello statuto speciale, essendo l'art. 12 t.u. edilizia norma fondamentale di riforma economico-sociale, nonché degli artt. 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio; dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, oltre che il medesimo art. 12 t.u. edilizia; e, infine, dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

6.1.- Il quadro normativo entro cui si colloca la disposizione impugnata è più complesso di quanto non sia delineato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 12, comma 3, t.u. edilizia prevede che «[i]n caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

Questa Corte ha già rilevato che la *ratio* di tale normativa statale sia «quella di evitare che la non ancora intervenuta approvazione da parte della Regione, o comunque di altra autorità competente, di eventuali previsioni di non edificabilità previste dal piano in vigore consenta ai proprietari delle aree interessate di realizzare nuove costruzioni nel periodo intercorrente tra la predisposizione di un nuovo piano e l'approvazione di questo da parte della Regione, in tal modo eludendo, durante tale fase, le stesse previsioni contenute nel progettato nuovo piano. L'adozione del piano, pertanto, ha funzione cautelativa nei riguardi di quei progetti che non si conformano allo stesso: da ciò deriva che l'effetto di salvaguardia previsto dal comma 3 dell'art. 12 del d.P.R. n. 380 del 2001, è strettamente collegato all'adozione del piano, cioè dello strumento urbanistico modificativo della precedente previsione» (sentenza n. 102 del 2013). In quella medesima pronuncia, è stato altresì affermato, da un lato, che la disciplina sulle misure di salvaguardia è principio fondamentale nella materia «governo del territorio», incidendo tanto sui tempi dell'attività edificatoria quanto sulla salvaguardia degli assetti urbanistici in itinere e dell'ordinato assetto del territorio; dall'altro, che il principio espresso dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia è quello «secondo cui le amministrazioni debbono definire in tempi congrui l'iter procedimentale conseguente all'adozione degli strumenti urbanistici generali con il loro tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione» (ancora, sentenza n. 102 del 2013).

Quello delle misure di salvaguardia è, dunque, un istituto volto a trovare un contemperamento tra interessi contrapposti: da un lato, l'interesse pubblico a che, nelle more dell'approvazione definitiva dello strumento urbanistico, non siano realizzati interventi edilizi che comportino una modificazione del territorio tale da rendere difficile o impossibile l'attuazione del nuovo piano non ancora approvato; dall'altro, l'interesse del privato a vedere esaminata dal comune



la sua richiesta di permesso di costruire, che è conforme allo strumento urbanistico vigente ma non anche a quello non ancora approvato, che potrebbe anche non entrare mai in vigore (di qui, la mera sospensione, e non già il diniego, della determinazione comunale).

Tale contemperamento è realizzato dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia con due distinte norme, in rapporto tra loro di genere a specie: la norma generale fissa la durata delle misure di salvaguardia in tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico; la norma speciale estende tale durata a cinque anni, laddove, entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione, lo strumento urbanistico sia sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione. La norma speciale ha, evidentemente, natura premiale verso le amministrazioni comunali: ove lo strumento urbanistico adottato sia tempestivamente inviato all'autorità competente alla sua approvazione, e dunque il comune si sia adoperato affinché il nuovo piano acquisti presto vigenza, l'interesse pubblico a preservarne la portata gode di un regime di favore, che si sostanzia nella durata delle misure di salvaguardia nel maggior termine di cinque anni.

6.1.1.- La legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 - che ha disposto il recepimento del t.u. edilizia nella Regione Siciliana, titolare di potestà legislativa esclusiva in materia di «urbanistica» e «tutela del paesaggio» ai sensi dell'art. 14, lettere *f*) ed *n*), dello statuto speciale - non regola autonomamente l'istituto delle misure di salvaguardia. L'art. 1, comma 1, di detta legge regionale - nel suo testo originario - espressamente stabiliva che trovava applicazione sul territorio regionale, tra le altre disposizioni, l'art. 12 t.u. edilizia; tale art. 1, comma 1, nel testo oggi vigente a seguito della novella operata dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, prevede che «fatto salvo quanto previsto al Titolo II» nella Regione si applica il t.u. edilizia: poiché tale Titolo II nulla dispone in ordine alle misure di salvaguardia, resta applicabile sul territorio regionale l'art. 12 t.u. edilizia.

6.1.2.- La disposizione impugnata, come si è detto, reca una modifica all'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020.

Tale legge regionale disciplina «le azioni della Regione, delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni nel governo del territorio e stabilisce i principi fondamentali per la tutela del suolo e delle sue funzioni, anche al fine di promuovere e tutelare l'ambiente, il paesaggio e l'attività agricola nonché di impedire in via di principio l'ulteriore consumo di suolo» (art. 1).

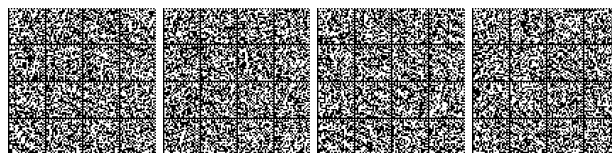
L'art. 19, comma 1, di detta legge prevede il piano territoriale regionale con valenza economico-sociale, che «costituisce lo strumento di proiezione territoriale delle strategie di sviluppo economico e sociale di breve, medio e lungo termine con le quali la Regione realizza, orienta, indirizza e coordina la programmazione delle risorse e la pianificazione strategica, di coordinamento territoriale e urbanistica delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni, singoli o associati».

Il successivo art. 20 dispone: «1. Il PTR, rispetto ai contenuti di cui all'articolo 19, costituisce quadro di riferimento per gli atti di governo del territorio degli enti locali, degli enti gestori di aree naturali protette nonché di ogni altro ente dotato di competenze che abbiano incidenza sul territorio. 2. Le previsioni del PTR prevalgono sulle disposizioni eventualmente difformi o non coerenti contenute nei piani territoriali degli enti locali. In tal caso, questi ultimi, entro novanta giorni dalla data di approvazione del PTR, conformano i propri strumenti pianificatori al PTR mediante atto deliberativo consiliare».

Le successive disposizioni della legge regionale prevedono poi gli ulteriori strumenti urbanistici di livello subregionale: il piano territoriale consortile e della città metropolitana (art. 22), il piano urbanistico generale comunale (art. 25) e il piano particolareggiato attuativo (art. 30).

Nel Titolo IX della medesima legge regionale, dedicato alle «Disposizioni transitorie e finali», il legislatore siciliano ha infine previsto, all'art. 53, che il PTR deve essere approvato entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge medesima e che entro un anno dall'adozione del PTR devono essere approvati i piani urbanistico-territoriali da parte degli enti locali. Il successivo art. 54 reca le misure di salvaguardia e al comma 6 dispone che «Le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del PTR e comunque non oltre cinque anni dalla loro entrata in vigore»: si tratta, come si è già visto, della disposizione modificata da parte della disposizione regionale oggi impugnata, con la quale il termine è stato ridotto a tre anni.

Quest'ultima disposizione reca, dunque, una norma transitoria che concerne la durata non di tutte le misure di salvaguardia efficaci sul territorio siciliano - per le quali, di regola, vale la disciplina di cui all'art. 12 t.u. edilizia, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 - ma soltanto di quelle già efficaci alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020. La *ratio* è quella di prorogare l'efficacia delle misure di salvaguardia all'epoca vigenti - per un tempo pari all'adozione del PTR o, in mancanza di questa, a cinque anni - in modo da consentire l'entrata a regime della nuova disciplina sul governo del territorio e, nel frattempo, preservare la portata dispositiva dell'adottando PTR.



Ne consegue che nella Regione Siciliana convivono due discipline sulla durata delle misure di salvaguardia: una generale, che, secondo quanto prescrive l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, rende applicabili le norme poste dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia e, dunque, vale a determinare la durata delle misure di salvaguardia a seguito dell'adozione di nuovi piani; e una speciale, che, alle misure di salvaguardia già efficaci alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, applica i termini di cui all'art. 54 di quest'ultima.

6.2.- L'interazione e il rapporto tra le diverse disposizioni regionali ora richiamate non sono state considerate dal ricorrente. Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, fonda le censure sul presupposto - erroneo - secondo cui l'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come modificato dalla disposizione impugnata, dispone i termini di durata di ogni misura di salvaguardia sul territorio siciliano, dettando tuttavia una normativa che, in quanto non prevede una norma speciale e premiale quale quella prevista dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, sarebbe costituzionalmente illegittima.

Ricostruito nei sensi anzidetti il quadro normativo, le questioni promosse si rivelano tutte non fondate.

6.2.1.- L'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, lo si è già rilevato, trova applicazione anche nella Regione Siciliana - ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 - e, dunque, anche sul territorio siciliano il termine di efficacia delle misure di salvaguardia è quello, ivi previsto, di tre o cinque anni, a seconda che trovi applicazione la norma generale o quella speciale e premiale.

Al contempo, l'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, al fine di consentire l'entrata a regime della nuova disciplina sul governo del territorio, aveva prorogato le misure di salvaguardia - quelle già efficaci al momento dell'entrata in vigore di detta legge - fino al termine massimo di cinque anni: un termine pari, dunque, a quello previsto dalla norma speciale e premiale di cui all'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, e ciò a prescindere dalla ricorrenza o meno dei presupposti di cui alla medesima norma.

Detto art. 54, comma 6, tuttavia, ha prorogato sino al termine massimo di cinque anni le sole misure di salvaguardia già efficaci che, in base alla norma generale di cui all'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, avrebbero altrimenti avuto durata triennale, le uniche che erano propriamente prorogabili. La durata delle misure di salvaguardia che invece, in base alla norma speciale di cui all'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, avevano già di per sé efficacia quinquennale non è stata in alcun modo incisa dal richiamato art. 54, in ragione del fatto che la loro durata era già, appunto, quinquennale.

La disposizione regionale oggi impugnata, la quale ha modificato l'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 stabilendo in tre anni il termine massimo di durata delle misure di salvaguardia prorogate, ha dunque effetto soltanto sulle misure già efficaci alla data di entrata in vigore della medesima legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, cui si applica il regime previsto dalla norma generale espressa dall'art. 12, comma 3, t.u. edilizia, che stabilisce una durata triennale delle misure di salvaguardia. Diversamente, le misure che, beneficiando del regime speciale e premiale di cui al medesimo art. 12, comma 3, hanno durata quinquennale, non ricadono nel campo di applicazione della disposizione impugnata, come già non ricadevano in quello dell'art. 54 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020.

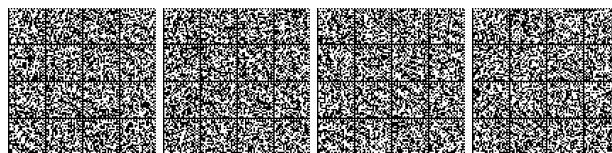
Altrimenti detto, con l'impugnato art. 13, comma 90, il legislatore siciliano ha disposto che la proroga di cui all'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 sia non più di cinque, ma di tre anni, con il che ha ricondotto la durata delle misure di salvaguardia vigenti alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale - misure alle quali, per quanto anzi detto, non era applicabile il regime speciale e premiale di cui all'art. 12, comma 3, t.u. edilizia - alla medesima durata, pari a un triennio, prevista dalla norma generale dettata dallo stesso art. 12, comma 3. Di qui, pertanto, la non fondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse, in quanto la disposizione impugnata non si discosta affatto dalla normativa statale che funge da limite alla potestà legislativa della Regione Siciliana.

7.- Le ultime questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, da definirsi con la presente pronuncia, hanno per oggetto l'art. 13, comma 93, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

Con tale disposizione, il legislatore regionale, modificando il termine di cui all'art. 49, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, ha prorogato fino al 31 dicembre 2025 «il termine di ultimazione dei lavori rispetto ai quali i permessi a costruire siano stati rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016, e per i quali sia stato già comunicato l'inizio dei lavori».

Secondo il ricorrente, in tal modo la Regione Siciliana avrebbe determinato una disparità di trattamento a livello nazionale, dove è diverso il termine per l'ultimazione dei lavori.

La proroga del predetto termine, peraltro già oggetto di altre proroghe in passato, violerebbe altresì l'art. 14 dello statuto speciale, in quanto in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale quali sarebbero certamente «le previsioni legislative statali sulla proroga dei titoli, dettate nell'ambito delle misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina» (il riferimento è, in particolare, all'art. 10-septies, comma 1, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito); del pari, sarebbe violato anche l'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., sub governo del territorio.



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

7.1.1.- L'art. 15 t.u. edilizia disciplina l'efficacia temporale del permesso di costruire, stabilendo che i termini di inizio e di ultimazione dei lavori siano indicati nello stesso permesso (comma 1) e che, ad ogni modo, il termine per l'inizio dei lavori non possa essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo e quello di ultimazione non possa superare tre anni dall'inizio dei lavori (comma 2).

L'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 - la quale, come si è già visto, recepisce il t.u. edilizia - detta una disciplina, per questi aspetti, identica.

Diversa è, invece, la regolamentazione in materia di proroga dei termini relativi al permesso di costruire nella disciplina statale e in quella regionale.

Ai sensi dell'art. 15, comma 2, t.u. edilizia, «[l]a proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari». Il successivo comma 2-bis dispone che «[l]a proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate».

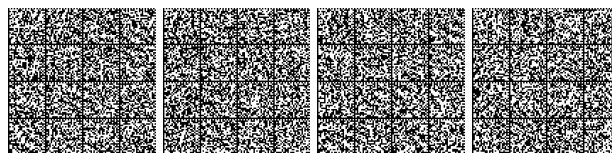
L'art. 6, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 prevede una norma identica a quest'ultima, ma il precedente comma 2 dispone che i termini «sono prorogati di due anni rispettivamente di inizio e ultimazione, utilizzabili entrambi, anche nell'ambito dello stesso procedimento, previa comunicazione motivata dell'interessato da notificarsi prima della scadenza dei medesimi termini, a condizione che i lavori da eseguirsi non risultino in contrasto con nuovi strumenti urbanistici, approvati o adottati, salvo comunicazione della dichiarazione di inizio lavori».

7.1.2.- L'art. 49 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, come modificato dalla disposizione impugnata, dispone che «[p]er i permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016, per i quali sono stati già comunicati l'inizio dei lavori, il termine di ultimazione degli stessi è prorogato fino al 31 dicembre 2025»: prima della norma regionale oggetto del presente giudizio, il termine era fissato al 31 dicembre 2020. La norma dispone, dunque, una proroga *ex lege* del termine di ultimazione dei lavori, per i soli permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, in ciò differenziandosi dalla proroga di cui all'art. 6, comma 2, della medesima legge regionale, proroga che deve essere richiesta dall'interessato.

Il termine di ultimazione dei lavori prorogato *ex lege*, peraltro, era stato fissato dal legislatore siciliano del 2017 al 31 dicembre di quello stesso anno, per poi essere più volte spostato in avanti: al 31 dicembre 2018, ai sensi dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale); al 31 dicembre 2019, ai sensi dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2018, n. 28 (Proroga dei termini per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio. Modifiche all'articolo 49 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16); al 31 dicembre 2020, termine questo vigente prima dell'adozione della disposizione impugnata, ai sensi dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 14 dicembre 2019, n. 25 (Variazione territoriale dei confini dei comuni di Agrigento, Aragona e Favara. Modifiche all'articolo 49 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16).

7.1.3.- Questa Corte ha in più occasioni affermato che la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi non solo è riconducibile ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» (da ultimo, sentenza n. 245 del 2021), ma deve altresì qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale (sentenza n. 90 del 2023).

Per quel che concerne specificamente la durata di detti titoli abilitativi, prevista dal t.u. edilizia, si è affermato che tale principio fondamentale individua «un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico» (sentenza n. 245 del 2021). Se spetta al legislatore statale stabilire il regime ordinario concernente i termini di inizio e ultimazione dei lavori - comprensivo della possibilità di richiedere una proroga di detti termini - non può che spettare al medesimo legislatore statale incidere eccezionalmente su tale regime, laddove ritenga che vi siano esigenze temporanee che consiglino una diversa durata dei titoli abilitativi, espressione di un diverso punto di equilibrio: è quanto, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, il legislatore statale ha ritenuto di fare con diverse disposizioni - quale anche l'art. 10-septies, comma 1, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, richiamato dal ricorrente, successivamente modificato ad opera dell'art. 10, comma 11-decies, 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 - con ciò rispondendo a esigenze sociali ed economiche che riguardavano l'intero territorio nazionale, bilanciando «l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro» (sentenza n. 245 del 2021).

7.1.4.- La normativa regionale impugnata, espressiva della potestà legislativa esclusiva in materia di «urbanistica» e «tutela del paesaggio» (art. 14, lettere f ed n, dello statuto speciale), è radicalmente incoerente rispetto alla normativa statale, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Il legislatore statale - che già ha previsto un regime ordinario per la proroga dei termini dei permessi di costruire che richiede l'adozione di un provvedimento motivato, in presenza di precisi presupposti (art. 15, comma 2, t.u. edilizia) - quando ha di recente inciso sulla durata dei permessi di costruire di cui al medesimo art. 15 t.u. edilizia, con normative dal carattere eccezionale quale quella evocata dal ricorrente, lo ha fatto ispirandosi a due principi, espressivi del bilanciamento tra contrapposti interessi: per un verso, ha prorogato di un anno i termini sia di inizio che di ultimazione dei lavori come individuati dai singoli permessi di costruire, la cui efficacia temporale continua dunque a essere fissata dai permessi stessi e non è predeterminata dalla legge (art. 10-*septies*, comma 1, lettera a, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito; l'art. 10, comma 11-*decies*, lettera a, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito, ha successivamente disposto che la proroga sia di due anni); per un altro, ha previsto che sia onere dell'interessato comunicare di volersi avvalere della proroga (ancora art. 10-*septies*, comma 1, lettera a, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito).

Del tutto diversa è, invece, l'impostazione su cui si fonda l'art. 49 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, come modificato dalla disposizione impugnata. Il legislatore siciliano, infatti, ha disposto una proroga al 31 dicembre 2025 per l'ultimazione dei lavori, così individuando una data identica per tutti i permessi di costruire interessati dalla proroga e, dunque, incidendo sul principio per cui è lo stesso permesso che, in concreto, stabilisce i termini di inizio e ultimazione dei lavori. La proroga di cui alla disposizione impugnata, inoltre, opera *ex lege*, a prescindere da ogni attività del soggetto interessato, e si presenta eccentrica, dunque, non solo rispetto alla normativa statale, ma anche rispetto al regime ordinario di proroga di cui alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, il quale prevede pur sempre una comunicazione motivata dell'interessato (art. 6, comma 2).

Deve rilevarsi, infine, come la proroga disposta dalla normativa regionale concerna l'ultimazione di lavori previsti da permessi di costruire rilasciati prima della pubblicazione, avvenuta ad agosto 2016, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e già più volte prorogati. Ne consegue che, potendo riguardare la disposizione impugnata anche permessi di costruire rilasciati ben prima dell'agosto 2016, l'efficacia temporale di detti permessi può essere anche più che decennale, a fronte della durata di analoghi permessi sul resto del territorio nazionale che, quand'anche si avvalgano delle recenti proroghe, resta ben al di sotto dei dieci anni.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 93, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15, lettera b), numero 1), della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 93, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

5) 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. 5, comma 1, lettera d), numero 1), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), come modificato dall'art. 13, comma 58, 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), limitatamente alle parole «alla data del 30 giugno 2023» e «alla medesima data»;



6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 90, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettere m) ed s), della Costituzione, nonché all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*  
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*  
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2023

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_230147

N. 148

*Sentenza 25 maggio - 18 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Norme della Regione Veneto - Approvazione, mediante legge regionale anziché provvedimento amministrativo, del Piano faunistico-venatorio regionale - Individuazione dei territori ricadenti all'interno delle Zone Faunistiche delle Alpi - Applicazione del criterio di natura altimetrica - Conseguente esclusione del Comune di Rivoli Veronese dai territori sottoposti al regime giuridico proprio - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.**

- Legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 97, 100, 103, 111, primo comma, 113, 117, commi primo e secondo, lettera s), e 123; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2, recante «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”», promosso dal Tribunale amministrativo regionale



per il Veneto nel procedimento vertente tra il Comune di Rivoli Veronese e la Regione Veneto e altri, con ordinanza del 18 luglio 2022, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Rivoli Veronese e della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Stefano Gattamelata e Renzo Fausto Scappini per il Comune di Rivoli Veronese e gli avvocati Giacomo Quarneti e Marcello Cecchetti per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2023.

### *Ritenuto in fatto*

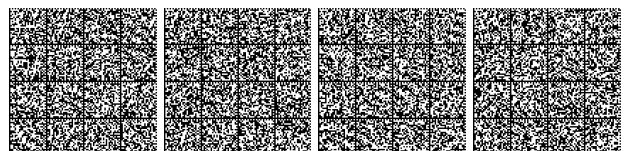
1.- Con ordinanza del 18 luglio 2022, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2, recante il «Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) e modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio»», che approva il piano faunistico-venatorio della Regione Veneto il quale esclude, agli Allegati B e C, il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica della Alpi, per violazione degli artt. 3, 24, 25, 97, 100, 103, 111, primo comma, 113, 117, commi primo - quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - nonché secondo, lettera s), e 123 della Costituzione.

1.1.- Le questioni sono state sollevate nell'ambito del giudizio promosso dal Comune di Rivoli Veronese, che ha impugnato con il ricorso introduttivo il piano faunistico-venatorio approvato con la legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e con motivi aggiunti gli atti applicativi del medesimo piano. Il Comune ha riferito di subire numerosi pregiudizi derivanti dalle disposizioni della legge regionale, avuto riguardo all'incremento dei soggetti legittimati all'attività venatoria, all'elisione del carattere montano del proprio territorio - con possibili ripercussioni sull'appartenenza del Comune all'Unione montana del Monte Baldo - nonché agli effetti pregiudizievoli sul piano economico - turistico.

1.2.- In punto di rilevanza, il TAR Veneto evidenzia che i provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti, che fanno piena e diretta applicazione della disposizione contestata, si fondano sulla legge regionale la cui conformità alla Costituzione viene messa in dubbio. Il giudice *a quo* precisa anche di non condividere la tesi del Comune di Rivoli Veronese volta a qualificare la legge reg. Veneto n. 2 del 2022 da un punto di vista sostanziale come un atto amministrativo, sindacabile dal giudice amministrativo in ragione del suo contenuto provvedimentale, anziché come un atto normativo di rango primario. Aggiunge, tuttavia, che la proposizione dei motivi aggiunti con cui sono stati impugnati gli atti applicativi della legge regionale renderebbe possibile sindacare innanzi al giudice amministrativo la legge regionale n. 2 del 2022 sotto il profilo della sua legittimità costituzionale, in quanto fonte e presupposto degli atti stessi.

1.3.- Dopo aver riconosciuto la legittimazione e l'interesse ad agire del Comune ricorrente, il giudice *a quo* dubita sotto diversi profili della legittimità costituzionale della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, che definisce «una legge-provvedimento di approvazione del Piano faunistico venatorio allegato alla stessa, e come tale autoapplicativa, in quanto dotata di capacità direttamente conformativa».

Il rimettente ritiene che, nell'ordinamento nazionale e regionale, il piano faunistico-venatorio abbia tutte le caratteristiche per poter essere inquadrato tra gli atti naturaliter amministrativi e, pertanto, avrebbe dovuto essere approvato con deliberazione amministrativa. Richiama, in argomento, la sentenza di questa Corte n. 174 del 2017, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., degli artt. 66, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport), di approvazione dei calendari venatori, in ragione dell'esistenza di un vincolo di riserva di amministrazione, rinvenibile nell'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Il TAR Veneto ritiene le medesime considerazioni applicabili al piano faunistico-venatorio, alla luce dell'art. 10 della legge n. 157 del 1992. Nello specifico, tale disposizione «stabilisce infatti che tale piano costituisce un atto generale, disciplinandone minuziosamente i contenuti, e stabilendo al comma 10 che le Regioni debbano attuare la pianificazione mediante il coordinamento dei piani provinciali secondo i criteri dettati dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica, vincolandone esplicitamente i contenuti a criteri tecnico-scientifici».



La riserva di amministrazione sarebbe rinvenibile anche nell'ordinamento regionale, dato che il piano faunistico-venatorio è un piano di settore e lo statuto della Regione Veneto (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, recante «Statuto del Veneto») prevede, all'art. 33, comma 3, lettera *b*), numero 2), che il Consiglio regionale approva il «programma regionale di sviluppo e piani di settore». Il rimettente richiama anche la legge della Regione Veneto 29 novembre 2001, n. 35 (Nuove norme sulla programmazione), il cui art. 14, comma 1, stabilisce che «[i] Piani di settore sono adottati dalla Giunta regionale, tenuto conto dell'attività di concertazione, ed approvati dal Consiglio regionale con deliberazione amministrativa pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto». Pertanto, anche in base allo statuto della Regione, come interpretato dal legislatore regionale, il piano faunistico-venatorio, in quanto piano di settore, avrebbe dovuto essere approvato con deliberazione amministrativa.

La violazione del vincolo di carattere procedimentale imposto dal legislatore statale in una materia di sua competenza esclusiva, concernente la fissazione dei livelli minimi di tutela ambientale, con il conseguente obbligo per le regioni di approvare il piano faunistico-venatorio con atto amministrativo, si tradurrebbe anche in irragionevolezza, in quanto la disposizione impugnata investirebbe «una materia tipicamente di natura amministrativa» e quindi in contrasto con il *tertium comparationis* rappresentato dal «costante plesso normativo, sia statale, sia regionale».

1.4.- Risulterebbe violato anche l'art. 123 Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 33, comma 3, lettera *b*), numero 2), statuto reg. Veneto, che prevede che il Consiglio regionale approvi il «programma regionale di sviluppo e piani di settore». Il rimettente osserva che la disposizione statutaria è stata «interpretata» dallo stesso legislatore regionale il quale, con la legge reg. Veneto n. 35 del 2001, all'art. 10, comma 4, ha previsto che solamente il piano regionale di sviluppo venga approvato con legge, mentre all'art. 14, comma 1, ha stabilito che i piani di settore, come il piano faunistico venatorio, debbano essere necessariamente approvati con deliberazione amministrativa.

1.5.- Il rimettente aggiunge che la scelta del ricorso alla legge, anziché al provvedimento, non risulterebbe accompagnata da alcuna motivazione e sarebbero, di conseguenza, violati gli artt. 24, 25, 97 (perché la legificazione dell'atto amministrativo sarebbe in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, impedendo l'esercizio dell'autotutela amministrativa), 100 e 103 Cost.

1.6.- Risulterebbe violato anche l'art. 111, primo comma, Cost., perché «un processo che per assicurare la piechezza di tutela deve di necessità passare attraverso una fase di sospensione del processo stesso in virtù dell'incidente di costituzionalità non risponde per definizione al criterio del giusto processo».

1.7.- Infine, sarebbero violati l'art. 113 Cost. (secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa) e l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e al principio del giudice naturale precostituito per legge.

2.- La legge regionale in esame sarebbe costituzionalmente illegittima anche sotto il profilo contenutistico, in quanto la Regione Veneto avrebbe modificato i confini della zona faunistica delle Alpi (d'ora in avanti, anche: ZFA) facendo ricorso ad un criterio di tipo altimetrico di individuazione dei territori, estraneo alla normativa statale. Il rimettente richiama, in proposito, l'art. 11 della legge n. 157 del 1992, anche per come interpretata dal legislatore regionale all'art. 23 della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), che demanda alla Giunta regionale il compito di individuazione dei confini della ZFA.

Pertanto, nel modificare i confini della ZFA facendo esclusivamente riferimento ad un criterio di tipo altimetrico anziché, come previsto dalla normativa statale, ad un criterio riferito solo alla consistente presenza della tipica flora e fauna alpina, la Regione Veneto avrebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., perché avrebbe inciso su ambiti materiali propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, invadendo così una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

L'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA si porrebbe altresì in contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., in quanto manifestamente irragionevole e contraddittoria rispetto agli atti endoprocedimentali di formazione del piano e carente dei presupposti di fatto legittimanti il potere esercitato, dato che la consistente presenza della tipica flora e fauna alpina nel territorio del Comune di Rivoli Veronese risulterebbe attestata sia dalla «Carta delle vocazioni faunistiche», sia dagli studi di carattere tecnico acquisiti nell'ambito del giudizio *a quo*.

3.- La Regione Veneto si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto di tutte le questioni sollevate dal TAR Veneto.

In primo luogo, ha osservato che il *thema decidendum* non potrebbe che essere limitato alle previsioni della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 che escludono il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi. Viceversa, qualora l'ordinanza di rimessione fosse interpretata nel senso di aver sollevato una questione di più ampia portata, concernente la complessiva adozione del piano mediante legge regionale, tale questione dovrebbe essere considerata inammissibile per difetto del requisito della rilevanza.



3.1.- La Regione Veneto sostiene che la giurisprudenza costituzionale richiamata dal giudice *a quo* a sostegno della tesi dell'esistenza di una riserva di amministrazione sarebbero inconferenti rispetto al tema della delimitazione della zona faunistica delle Alpi, essendo quelle pronunce pervenute a tale conclusione solo ed esclusivamente con riferimento all'art. 10, comma 8, lettera e), della legge n. 157 del 1992, ai sensi del quale rientrano nel contenuto dei piani faunistico-venatori «le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili, la cui gestione può essere affidata ad associazioni venatorie e cinofile ovvero ad imprenditori agricoli singoli o associati». La Regione aggiunge che la delimitazione della ZFA non rientra neppure, più in generale, tra i contenuti che, secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 8, della legge n. 157 del 1992, devono confluire nel piano faunistico-venatorio.

Premessa, poi, la circostanza che la delimitazione della zona faunistica delle Alpi comporta, automaticamente e in termini speculari, la contemporanea delimitazione della parte del territorio regionale ripartito in ambiti territoriali di caccia (ATC), la Regione deduce che neppure la individuazione della parte del territorio regionale ripartito in ATC sarebbe un contenuto che la legge statale include tra quelli individuati dal piano faunistico-venatorio.

3.2.- Quanto alla denunciata violazione del vincolo di riserva di amministrazione, sarebbe errato il presupposto, da cui parte il giudice *a quo*, della natura provvedimentale della previsione della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, che dispone la rimodulazione della zona faunistica delle Alpi in modo tale da escluderne il territorio di Rivoli Veronese. Tale disposizione sarebbe dotata non soltanto della veste formale della legge, ma anche della sua natura sostanziale. Richiamato l'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, secondo cui la suddivisione del territorio regionale in ATC è affidata ad «apposite norme» delle regioni, la Regione Veneto sostiene che sarebbe la stessa legge statale a riconoscere esplicitamente la natura normativa, generale e astratta, delle previsioni con le quali le regioni definiscono tanto gli ATC, quanto la ZFA. Inoltre, non vi sarebbe alcun contrasto con l'art. 33, comma 3, lettera b), dello statuto della Regione Veneto, che non imporrebbe al Consiglio regionale di adottare il piano con deliberazione amministrativa. Non sarebbe, poi, comprensibile per quale ragione, avuto riguardo alla asserita violazione dell'art. 97 Cost., l'impossibilità di ricorrere allo strumento dell'autotutela amministrativa determinerebbe la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

3.3.- La Regione eccepisce, quindi, l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 24, 25, 100, 103, 111, primo comma, e 113 Cost., nonché all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, perché prive di motivazione.

Tali questioni di legittimità costituzionale partirebbero, comunque, dal medesimo erroneo presupposto della natura provvedimentale della delimitazione della zona faunistica delle Alpi.

3.4.- Nel merito, avuto riguardo alla asserita violazione dell'art. 111, primo comma, Cost., la Regione Veneto rammenta che, per costante giurisprudenza costituzionale, le leggi-provvedimento sono ammesse e la piena tutela delle posizioni giuridiche delle parti coinvolte nel giudizio *a quo* è garantita innanzi alla Corte costituzionale.

Quanto alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 11 della legge n. 157 del 1992, la Regione Veneto sostiene di aver adoperato, nella delimitazione della ZFA, un criterio conforme non solo alle previsioni legislative rilevanti, ma ancor prima, al buon senso, che impedirebbe «di considerare parte del "territorio alpino" zone caratterizzate da una quota altimetrica anche inferiore ai 100 m sul livello del mare».

Contesta, inoltre, l'affermazione del giudice *a quo*, secondo cui l'assetto normativo riconosciuto alla zona faunistica delle Alpi sarebbe senz'altro «di maggior tutela» per la fauna selvatica (e dunque per l'ambiente), rispetto all'assetto normativo proprio del resto del territorio regionale, tenuto conto che, in base all'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, «il territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione è destinato per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica», mentre quello delle Alpi è destinato a protezione in una percentuale inferiore, dal 10 al 20 per cento.

Sarebbe anche errata l'affermazione del giudice rimettente secondo cui la Regione Veneto avrebbe fatto riferimento «esclusivamente» a un criterio altimetrico. La disciplina statale vigente richiederebbe, infatti, l'utilizzazione congiunta di due criteri, quello legato alla morfologia del territorio e quello inerente alla presenza di specie di flora e fauna alpine. L'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA sarebbe dipeso dalla circostanza che non risultavano soddisfatti entrambi i requisiti, in ragione della insussistenza nel citato territorio delle necessarie caratteristiche morfologiche per essere considerato "territorio alpino".

4.- Il Comune di Rivoli Veronese si è costituito in giudizio chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate fondate, richiamando tutte le argomentazioni svolte dal Tribunale rimettente. Aggiunge che, se il piano faunistico-venatorio fosse stato adottato all'esito di un procedimento amministrativo, la scelta effettuata non sarebbe stata così carente sotto il profilo istruttorio, perché si sarebbe considerato che: il Comune è interessato dalla «Rete Natura 2000», che rappresenta un sistema articolato di aree designate al fine di garantire uno stato di conservazione



soddisfacente di tipi di habitat tutelati a livello comunitario; la stessa Regione Veneto aveva evidenziato la presenza di animali alpini nel territorio comunale; il territorio del Comune è inserito all'interno della «Regione biogeografica alpina», come definita dall'art. 1, lettera c), punto iii), della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Tale ultima circostanza dimostrerebbe l'appartenenza del Comune di Rivoli Veronese alla regione alpina e renderebbe ancora più evidente l'illogicità della decisione della Regione Veneto di escludere il Comune stesso dalla ZFA.

Il Comune contesta il potere del Consiglio regionale di modificare in peius, mediante legge regionale, il perimetro della ZFA nonché, sotto il profilo contenutistico, l'irragionevolezza della norma censurata, ritenendo violati gli artt. 3, 9, 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost. Avuto riguardo agli ultimi due parametri, ritiene violate numerose norme interposte, tra le quali l'art. 11 della legge n. 157 del 1992, gli artt. 1, 2, 8, comma 4-bis, e 23 della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, il decreto del Ministro per l'agricoltura e per le foreste del 15 aprile 1940 (Delimitazione dei confini della zona faunistica delle Alpi) nonché le direttive 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, 85/411/CEE della Commissione, del 25 luglio 1985, e 91/244/CEE della Commissione, del 6 marzo 1991, concernenti la conservazione degli uccelli selvatici.

5.- Con memoria in vista dell'udienza, la Regione Veneto, oltre a ribadire le osservazioni già esposte nell'atto di costituzione in giudizio, ha replicato alle affermazioni del Comune di Rivoli Veronese, insistendo nella natura pienamente legislativa e non amministrativo-provvedimentale delle disposizioni impugnate e, comunque, nella compatibilità con la Costituzione delle leggi-provvedimento.

L'esclusione del Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA non potrebbe essere ritenuta irragionevole, trattandosi di un territorio non montuoso e caratterizzato da una quota altimetrica anche inferiore ai 100 metri sul livello del mare. La Regione Veneto, inoltre, non sarebbe vincolata dalla precedente delimitazione effettuata dallo Stato con il regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016 (Approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia) e con il citato d.m. 15 aprile 1940.

I parametri di cui agli artt. 9 e 41 Cost., evocati dal Comune di Rivoli Veronese, nonché le disposizioni statali e comunitarie richiamate come norme interposte, sarebbero irrilevanti in quanto non richiamati nell'ordinanza di rimessione. La Regione ritiene, del pari, privi di rilevanza, in quanto estranei alle questioni sollevate dal giudice *a quo*, l'interessamento del Comune nella «Rete Natura 2000» e il suo inserimento, da parte della direttiva 92/43/CEE, nella «Regione biogeografica alpina»; circostanza, quest'ultima, che la Regione Veneto ritiene comunque non corrispondente al vero.

6.- Anche il Comune di Rivoli Veronese ha depositato una ulteriore memoria difensiva, in cui ha insistito nell'affermare che la Regione non aveva il potere di modificare in peius la ZFA già fissata dallo Stato.

Diversamente da quanto ritenuto dalla Regione, non potrebbe sostenersi che la delimitazione della ZFA sia estranea al contenuto tipico del piano faunistico-venatorio e per l'adozione di tale piano sussisterebbe una riserva di amministrazione.

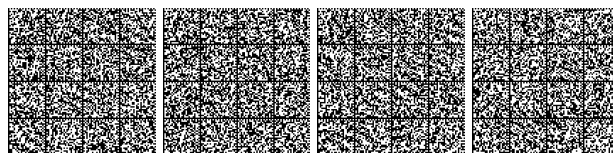
Il Comune insiste, quindi, perché siano dichiarate fondate le questioni sollevate dal TAR Veneto in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

Avuto riguardo all'esclusione del territorio comunale dalla ZFA in ragione al criterio altimetrico, il Comune ritiene che l'altitudine dal livello del mare non sia significativa e sostiene che la gran parte dei territori veronesi individuati nella ZFA non appartenerebbero in senso proprio alle Alpi, ma alla catena montuosa delle Prealpi, ove comunque è presente la flora e fauna tipica alpina. Aggiunge che, dal punto di vista normativo, nessuna disposizione regionale, nazionale o eurounitaria consentirebbe di desumere l'appartenenza alla zona alpina da un determinato livello altimetrico minimo.

### *Considerato in diritto*

1.- Il TAR Veneto solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, che approva il piano faunistico-venatorio regionale 2022-2027, il quale esclude, agli Allegati B e C, il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi (d'ora in avanti, anche *ZFA*), per violazione degli artt. 3, 24, 25, 97, 100, 103, 111, primo comma, 113, 117, commi primo - quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU - nonché secondo, lettera s), e 123 Cost.

Richiamata la giurisprudenza di questa Corte in materia di approvazione dei calendari venatori, il rimettente ritiene che, in conformità a detta giurisprudenza, l'approvazione con legge regionale del piano faunistico-venatorio si ponga innanzitutto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla riserva di amministrazione



imposta dal legislatore statale in una materia di competenza esclusiva, concernente la fissazione dei livelli minimi di tutela ambientale. Tale vincolo sarebbe rinvenibile nell'art. 10 della legge n. 157 del 1992, che disciplina il piano faunistico-venatorio. La riserva di amministrazione si desumerebbe anche dall'art. 33, comma 3, lettera b), numero 2), dello statuto della Regione Veneto, con conseguente violazione dell'art. 123 Cost. La scelta del ricorso alla legge anziché al provvedimento amministrativo sarebbe anche irragionevole e non risulterebbe accompagnata da alcuna motivazione.

La legge regionale sarebbe costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche sotto il profilo contenutistico, in quanto la Regione Veneto, nel modificare i confini della zona faunistica delle Alpi applicando un criterio di tipo altimetrico di individuazione dei territori, si sarebbe discostata dai principi posti dal legislatore statale, in particolare nell'art. 11 della legge n. 157 del 1992, che fa riferimento solo alla consistente presenza della tipica flora e fauna alpina. L'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA si porrebbe altresì in contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., in quanto manifestamente irragionevole e contraddittoria rispetto agli atti endoprocedimentali di formazione del piano e carente dei presupposti di fatto legittimanti il potere esercitato.

2.- Le questioni sollevate dal TAR Veneto possono essere così distinte: quelle riguardanti l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022 e, nello specifico, la scelta della Regione Veneto di approvare il piano faunistico-venatorio con legge, anziché con un atto amministrativo; quelle afferenti al contenuto del piano, nella parte in cui, applicando un criterio di natura altimetrica, ha disposto, come si desume dagli Allegati B e C alla legge regionale censurata, riportanti rispettivamente le cartografie e la relazione al piano, l'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi.

Entrambe le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.- La materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e «l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017). L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 dispone che la caccia può essere praticata in via esclusiva in una delle forme dalla stessa previste, al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. In considerazione di tale *ratio* della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela (sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012)» (sentenza n. 174 del 2017).

Questa Corte, in proposito, ha anche affermato che qualora le norme legislative regionali censurate abbiano «determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia» (sentenza n. 7 del 2019).

4.- La legge n. 157 del 1992, dunque, si basa sul principio secondo cui l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza della conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole (art. 1, comma 2). Nell'attuare tale principio, la disciplina legislativa statale prevede che l'attività venatoria sia da esercitarsi sotto forma di «caccia programmata» (art. 14).

La gestione programmata della caccia presuppone che sia stata adottata la pianificazione faunistico-venatoria del territorio agro-silvo-pastorale, prevista dall'art. 10 della stessa legge n. 157 del 1992.

4.1.- Il piano faunistico-venatorio regionale determina «i criteri per la individuazione dei territori da destinare alla costituzione di aziende faunistico-venatorie, di aziende agri-turistico-venatorie e di centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale» (art. 10, comma 12). Al piano spetta anche il compito di individuare le oasi di protezione, le zone di ripopolamento e cattura, i centri pubblici di riproduzione di fauna selvatica (art. 10, comma 8, lettere a, b e c). Il piano comprende altresì «le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani» (art. 10, comma 8, lettera e).

4.2.- L'art. 11 della legge n. 157 del 1992 contiene la disciplina della zona faunistica delle Alpi; ai sensi del comma 1, il territorio delle Alpi è «individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina». Le regioni interessate determinano i confini della ZFA con l'apposizione di tabelle esenti da tasse (art. 11, comma 4). La perimetrazione è effettuata d'intesa con le regioni a statuto speciale e con le Province autonome di Trento e di Bolzano.

5.- Così ricostruito il quadro normativo, occorre soffermarsi sulla prima questione sollevata, concernente l'approvazione con legge regionale del piano faunistico-venatorio.



In proposito, numerose pronunce di questa Corte hanno ritenuto non conforme alla Costituzione l'approvazione dei calendari venatori con legge regionale, anziché con provvedimento amministrativo, e hanno affermato l'illegittimità costituzionale delle relative disposizioni per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992. Tale disposizione prevede che siano approvati dalla regione «il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria». In relazione a ciò, questa Corte ha affermato che «il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo» (sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, più di recente, sentenze n. 178 del 2020 e n. 258 del 2019). Infatti, l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 «garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera, quindi, che il calendario venatorio venga irrigidito nella forma legislativa» (ancora, sentenza n. 258 del 2019).

Con specifico riguardo al controllo giurisdizionale, questa Corte ha già sottolineato che «il legislatore statale può preferire lo strumento del ricorso giurisdizionale innanzi al giudice comune, e ciò in ragione sia della disponibilità del ricorso in capo alle parti private legittimate, sia dei tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia, sia della latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone, sia dell'ampiezza del contraddittorio che si può realizzare con i soggetti aventi titolo per intervenire, estranei invece, in linea di principio, al giudizio costituzionale sul riparto delle competenze legislative» (sentenza n. 20 del 2012).

La giurisprudenza costituzionale ha anche rilevato che, in alcuni casi, come in quello del calendario venatorio, il regime dell'atto amministrativo - e del relativo procedimento - garantendo una maggiore flessibilità, rispetto alla legge, è «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» (ancora, sentenza n. 20 del 2012). Ne deriva la riduzione in peius dello standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (sentenza n. 258 del 2019).

Inoltre, questa Corte è pervenuta ad analoghe conclusioni in relazione all'attività di individuazione delle «zone e [de]i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili», che rientra tra i contenuti del piano faunistico-venatorio (art. 10, comma 8, lettera *e*, della legge n. 157 del 1992).

Si è osservato che l'individuazione in parola è il frutto di «un'attività procedimentale articolata e complessa, che include più momenti di interlocuzione tecnica con l'ISPRA e che presuppone l'adozione e il rispetto della pianificazione faunistica, culminando con l'adozione dei provvedimenti amministrativi che disciplinano l'esercizio dell'attività venatoria, inclusa l'attività di allenamento dei cani, nel rispetto dell'esigenza di assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» (sentenza n. 10 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013).

Pertanto, questa Corte ha affermato che l'adozione con legge dei sopra menzionati atti (i calendari venatori e i piani regionali per l'individuazione delle zone e dei periodi per l'addestramento, l'allevamento e le gare dei cani), previsti dalla legge n. 157 del 1992 con il fine di protezione della fauna e caratterizzati dalla «natura tecnica del provvedere», viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.: in simili ambiti, infatti, il ricorso allo strumento della legge, in luogo del provvedimento amministrativo, non assicura le «garanzie procedimentali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici» (sentenza n. 139 del 2017).

6.- Anche nel caso in esame, alla luce dei richiamati precedenti, l'approvazione del piano faunistico-venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo, è idonea a comportare una modificazione in peius degli standard minimi e uniformi di protezione della fauna, in quanto contrasta con i principi che regolano la disciplina del prelievo venatorio desumibili dalla legislazione statale e implicanti la “procedimentalizzazione” dell'attività di adozione del piano e la sua approvazione con provvedimento amministrativo.

Le inderogabili garanzie procedimentali previste dalla legge n. 157 del 1992 non riguardano la sola adozione del calendario venatorio e l'individuazione delle zone e dei periodi per l'addestramento, l'allevamento e le gare dei cani, ma sono imposte dal legislatore nazionale anche in relazione all'adozione e all'approvazione del piano faunistico-venatorio. Infatti, «[l]a “modalità tecnica del provvedere” [...] include [...] la pianificazione faunistica e assicura garanzie procedimentali (di cui è espressione anche l'acquisizione dei pareri) funzionali all'equilibrio degli interessi in gioco» (sentenza n. 10 del 2019). Si tratta, in definitiva, di un'attività procedimentale articolata e complessa, che non può non trovare il suo momento iniziale proprio nell'avvio del procedimento di formazione del piano faunistico venatorio.



Fermo restando che le regioni possono, nell'esercizio della loro competenza legislativa residuale in materia di caccia, innalzare i livelli di tutela della fauna già previsti dalla normativa statale, la disposizione censurata, nel disporre l'integrale approvazione con legge del piano faunistico-venatorio della Regione Veneto, non assicura il rispetto delle garanzie procedurali imposte dalla legge dello Stato, così integrando «una violazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» (sentenza n. 193 del 2013).

Infatti, la disciplina statale sull'approvazione del piano faunistico-venatorio contiene previsioni funzionali al rispetto delle norme che, nel regolare la caccia, sono volte alla tutela della fauna e dunque dell'ambiente. Essa concorre alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ed è elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenze n. 90 del 2013 e n. 278 del 2012).

Pertanto, la disposizione regionale in esame viola la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

Non è dirimente, in proposito, la circostanza che l'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992 faccia riferimento alla ripartizione da parte delle regioni, con «apposite norme», del territorio agro-silvo-pastorale in ATC. Tale previsione non può comportare che il potere di pianificazione faunistico-venatoria del territorio agro-silvo-pastorale di cui all'art. 10 della legge n. 157 del 1992 possa essere interamente esercitato, come qui è avvenuto, per atto legislativo.

D'altro canto, dalla stessa lettura del piano faunistico-venatorio si evince che esso possiede le caratteristiche proprie dell'atto amministrativo. Nella relazione al piano, riportata nell'Allegato C alla legge regionale censurata, si afferma, infatti, che tale strumento «costituisce punto di sintesi e convergenza tra vincoli, interessi ed istanze (aspetti legati, solo per riferirsi a quelle di maggiore rilievo, alle componenti ambientali ed ecologiche, alle componenti insediative e produttive, con particolare riferimento al settore primario ed alle politiche di sviluppo rurale e di evoluzione della PAC, alle componenti territoriali, alle componenti sociali ed altre ancora)». Si tratta di profili tipici del provvedere in via amministrativa.

In definitiva, l'approvazione del piano con atto amministrativo, anziché con legge - nei termini sopra indicati - consente una tutela più efficace e adeguata alle peculiari esigenze dell'ambiente e della fauna, dal punto di vista sia della completezza dell'istruttoria, sia dell'effettività della tutela giurisdizionale, sia della maggiore flessibilità nell'adeguamento a eventuali mutamenti della situazione di fatto.

Pertanto, è fondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 10 della legge n. 157 del 1992, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, che ha approvato il piano faunistico-venatorio con legge, anziché con un atto amministrativo.

7.- Sono assorbite le questioni sollevate dal TAR Veneto in riferimento agli artt. 24, 25, 100, 103, 111, primo comma, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

8.- È altresì fondata la questione inerente all'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA, prevista negli Allegati B e C alla legge reg. Veneto n. 2 del 2022, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 11 della legge n. 157 del 1992.

Dalla relazione al piano, riportata all'Allegato C alla legge regionale, si evince che la scelta in esame è stata assunta in accoglimento della proposta della Provincia di Verona di modificare la ZFA rispetto al precedente piano faunistico-venatorio, in considerazione delle caratteristiche territoriali del Comune di Rivoli Veronese e di altri comuni della Regione Veneto, ritenute «incompatibili» con la definizione di ZFA a causa della quota altimetrica in cui si trovano.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge n. 157 del 1992, la ZFA è «individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina». Il legislatore statale, che ha dettato standard minimi e uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, non ha, quindi, fatto riferimento a dati puramente morfologici, né ha ritenuto il fattore altimetrico un criterio prioritario per individuare la ZFA.

Dunque, la decisione della Regione Veneto di affidarsi unicamente al dato altimetrico per escludere il territorio di alcuni comuni, tra i quali quello di Rivoli Veronese, dalla ZFA, senza valutare l'effettiva presenza di flora e fauna alpina, comporta un abbassamento degli standard minimi di protezione, in contrasto con l'art. 11, comma 1, della legge n. 157 del 1992 e, per esso, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

9.- Sono assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 97 e 123 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2, recante «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"».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Marco D'ALBERTI, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2023

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_230148

N. 149

*Sentenza 7 giugno - 18 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Lavoro irregolare - Stipula di contratto di lavoro subordinato con cittadini italiani o stranieri o per l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare in corso - Istanza presentata dai datori di lavoro stranieri - Condizioni - Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che essere regolarmente soggiornanti in Italia - Disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

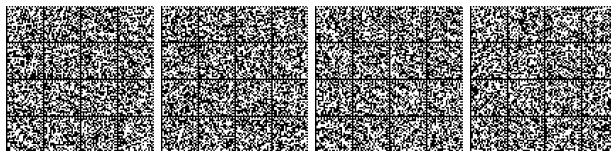
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 103, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione seconda, nel procedimento vertente tra F. B. e il Ministero dell'interno e altro, con ordinanza del 15 settembre 2022, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera; deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 15 settembre 2022 (reg. ord. n. 152 del 2022), il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui prevede che la domanda per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri possa essere presentata solo da datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che da datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

2.- Il giudice rimettente riferisce di essere investito del ricorso proposto da F. B. per l'annullamento del provvedimento con cui la Prefettura di Genova - Sportello unico per l'immigrazione ha rigettato la domanda di emersione, presentata in suo favore ai sensi dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, perché il richiedente non era titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo.

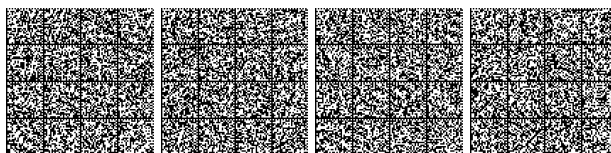
Il TAR Liguria, in sede cautelare, ha sospeso l'efficacia del provvedimento impugnato «in via provvisoria e temporanea, riservando la decisione sull'istanza della parte [...] alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale».

3.- Con riferimento alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che il procedimento delineato dalla norma censurata, pur essendo attivabile solamente dal datore di lavoro, è destinato a produrre effetti nella sfera giuridica del lavoratore straniero, con la conseguenza che questi ha interesse ad impugnare il suo esito negativo.

Nella specie, la domanda di emersione è stata rigettata perché presentata da un datore di lavoro che, pur in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari, era privo del permesso di soggiorno di lunga durata. Dalla fondatezza della questione sollevata deriverebbe, quindi, l'accoglimento dell'unico motivo di ricorso dedotto nel giudizio *a quo* ritenuto meritevole di positiva considerazione.

4.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, ad avviso del TAR Liguria, l'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui limita la possibilità di attivare la procedura da esso prevista ai «datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni», sarebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra lavoratori che, «a parità di requisiti "sostanziali"», verrebbero ammessi o meno alla procedura di emersione, a seconda del titolo di soggiorno del loro datore di lavoro.

La previsione di un requisito più stringente rispetto a quello previsto, in via generale, dagli artt. 5-bis e 22 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), che consentono a qualsiasi «datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia» di instaurare un rapporto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, con uno straniero residente all'estero e di stipulare il relativo contratto di soggiorno, inoltre, renderebbe «meno agevole il raggiungimento dello scopo, dichiaratamente perseguito dalla norma, di "favorire" l'emersione del lavoro irregolare e la stipulazione di contratti di impiego nei settori indicati».



5.- Nel giudizio è intervenuto, con atto depositato il 14 gennaio 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

6.- Ad avviso della difesa statale, non sarebbe ravvisabile alcuna lesione dell'art. 3 Cost., in quanto la procedura di emersione del lavoro irregolare prevista dal censurato art. 103 avrebbe carattere eccezionale e quindi, rispetto ad essa, non potrebbe essere assunta a *tertium comparationis* la disciplina ordinaria dettata dal d.lgs. n. 286 del 1998.

Quest'ultima è, infatti, finalizzata a consentire l'instaurazione di un regolare rapporto di lavoro, mentre l'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, ha introdotto una procedura straordinaria di «regolarizzazione del lavoro sommerso (riservata ad alcuni specifici ambiti lavorativi e condizionata dall'emergenza sanitaria in essere)».

Peraltro, «la previsione della titolarità, in capo al datore di lavoro, del permesso di soggiorno di lungo periodo» apparirebbe giustificata dall'esigenza di valorizzare «la stabilità della [sua] presenza nel territorio nazionale», che costituirebbe «garanzia essenziale» dell'instaurazione di «un solido e duraturo rapporto lavorativo».

7.- In data 17 maggio 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato una memoria, eccependo l'inammissibilità della questione sollevata, atteso il «cospicuo tasso di manipolatività» della pronuncia richiesta, che implicherebbe un «allargamento (non costituzionalmente obbligato) della platea dei datori di lavoro abilitati a presentare la domanda di emersione». Nel merito, la difesa statale ha insistito per la non fondatezza della questione.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 15 settembre 2022 (reg. ord. n. 152 del 2022), il TAR Liguria, sezione seconda, dubita, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui prevede che la domanda per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri possa essere presentata solo da datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che da datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

1.2.- Il giudice *a quo* espone di essere investito del ricorso proposto da F. B. per l'annullamento del provvedimento con cui la Prefettura di Genova - Sportello unico per l'immigrazione ha rigettato la domanda di emersione, presentata in suo favore ai sensi dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, perché il richiedente non era titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo.

1.3.- Ad avviso del giudice rimettente, la norma censurata, nel limitare la possibilità di attivare la procedura di regolarizzazione da essa prevista ai datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece di consentirla a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, contrasterebbe con l'art. 3, primo comma, Cost. Questa limitazione, infatti, determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra lavoratori che, «a parità di requisiti "sostanziali"», verrebbero ammessi o meno alla procedura di emersione, a seconda del titolo di soggiorno del loro datore di lavoro.

In particolare, la previsione di un requisito più stringente rispetto a quello previsto, in via generale, dagli artt. 5-bis e 22 del d.lgs. n. 286 del 1998 (cosiddetto t.u. immigrazione), che consentono a qualsiasi «datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia» di instaurare un rapporto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, con uno straniero residente all'estero e di stipulare il relativo contratto di soggiorno. Inoltre, sarebbe irragionevole in quanto detta disciplina renderebbe «meno agevole il raggiungimento dello scopo, dichiaratamente perseguito dalla norma, di "favorire" l'emersione del lavoro irregolare e la stipulazione di contratti d'impiego nei settori indicati».

2.- Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità della questione, atteso il «cospicuo tasso di manipolatività» della pronuncia richiesta, che implicherebbe un «allargamento (non costituzionalmente obbligato) della platea dei datori di lavoro abilitati a presentare la domanda di emersione».

L'eccezione non è fondata, in quanto questa Corte è chiamata a rimuovere la denunciata lesione dell'art. 3, primo comma, Cost. con una pronuncia che elimini il requisito di accesso alla procedura di emersione richiesto dalla norma censurata, qualora ritenuto irragionevole rispetto agli obiettivi dalla stessa perseguiti.

3.- Nel merito, la questione è fondata.



3.1.- La questione di legittimità costituzionale sollevata dall'ordinanza di rimessione riguarda la prima delle due procedure di regolarizzazione previste dall'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, la quale consente ai datori di lavoro di presentare domanda «per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri», soggiornanti in Italia prima dell'8 marzo 2020 e che non abbiano lasciato il territorio nazionale dopo quella data (comma 1).

L'accesso a questa forma di regolarizzazione è consentito, in favore di lavoratori italiani o stranieri, ai datori di lavoro che siano «italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero [ai] datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni», ossia del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Si tratta del titolo di soggiorno concesso in forza del citato art. 9, solamente qualora ricorra una serie di presupposti e, in particolare, il «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità», la «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale», un «alloggio idoneo» (comma 1), il «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana» (comma 2-bis). Il permesso è a tempo indeterminato (comma 2) e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti di cui sopra (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo) (sentenze n. 34 e n. 19 del 2022).

3.2.- Va premesso che la disciplina dettata, in via ordinaria, dal citato d.lgs. n. 286 del 1998 per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per ragioni di lavoro, invece, consente di instaurare un rapporto di lavoro subordinato con uno straniero a qualunque «datore di lavoro [...] straniero regolarmente soggiornante in Italia» (art. 22, comma 2), per quanto sia indubbia la specialità dei procedimenti per la legalizzazione del lavoro irregolare degli stranieri (da ultimo, sentenza n. 88 del 2023; in tal senso, anche sentenza n. 172 del 2012).

3.3.- La norma censurata risulta a questa Corte manifestamente irragionevole, in quanto stabilisce un requisito di accesso alla procedura di emersione degli stranieri dal lavoro irregolare eccessivamente restrittivo.

L'emersione del lavoro svolto “in nero” - che nel caso di cittadini stranieri si intreccia alla regolarizzazione della loro presenza in Italia - persegue uno scopo socialmente apprezzabile, a tutela, oltre che delle parti del singolo rapporto di lavoro, dell'interesse pubblico generale, in particolare della regolarità e trasparenza del mercato del lavoro (in tal senso, seppur con riferimento al generale fenomeno del lavoro “nero” o “sommerso”, sentenza n. 173 del 2020).

La norma censurata, al contrario, richiedendo al datore di lavoro che non sia cittadino italiano o di uno Stato dell'Unione europea il permesso di soggiorno di lungo periodo, restringe eccessivamente, in modo non ragionevole, l'ambito dei soggetti che possono presentare istanza per «dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare» con cittadini italiani o stranieri, ostacolando così la realizzazione degli obiettivi perseguiti dallo stesso legislatore, ossia la più ampia emersione del lavoro “nero”. Peraltro, la condizione dell'essere «regolarmente soggiornante in Italia» si cumula con altri requisiti, oggettivi e soggettivi, richiesti nella stessa legge per accedere alla procedura di regolarizzazione, al fine di prevenire eventuali elusioni del sistema di emersione del lavoro irregolare.

3.4.- Il requisito del possesso del permesso di soggiorno di lunga durata è arbitrario e irragionevole anche in considerazione delle specifiche finalità che la procedura di emersione del 2020 era destinata a soddisfare. Lo stesso art. 103, infatti, nell'*incipit* del comma 1, individua dette finalità nell'esigenza di «garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio del contagio da COVID-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari».

Anche dai lavori preparatori emerge che la *ratio* delle procedure di regolarizzazione in esame andava ravvisata nella necessità di rendere più efficaci le azioni di contenimento e contrasto alla diffusione del COVID-19, salvaguardando la salute pubblica e, contemporaneamente, sostenendo le famiglie e i settori produttivi gravemente colpiti dalla carenza di lavoratori disponibili a causa dell'emergenza pandemica.

3.5.- In conclusione, la norma censurata, riducendo eccessivamente la “platea” dei datori di lavoro abilitati ad attivare la procedura di emersione prevista dal censurato art. 103, comma 1, compromette la realizzazione degli obiettivi dalla stessa perseguiti, attinenti tanto alla tutela del singolo lavoratore quanto alla funzionalità del mercato del lavoro in un contesto d'inedita difficoltà. Questa contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la norma censurata lede, dunque, il principio di ragionevolezza (sentenze n. 186 del 2020 e n. 86 del 2017).

4.- Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui prevede che la domanda per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri possa essere presentata solo da datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che da datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui prevede che la domanda per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri possa essere presentata solo da datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che da datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*  
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*  
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2023

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_230149

N. 150

*Sentenza 7 giugno - 18 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Immigrazione - Emersione di rapporti di lavoro - Assenza del requisito reddituale in capo al datore di lavoro - Effetti - Rigetto dell'istanza - Possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per attesa occupazione - Omessa previsione - Denunciata violazione di asserita delega legislativa e disparità di trattamento - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3 e 76.

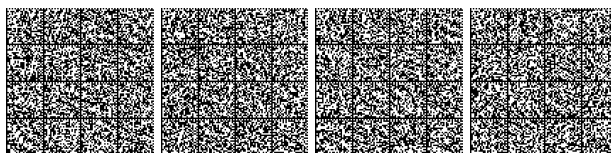
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 103, commi 5 e 6, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, nel procedimento vertente tra O. A. e il Ministero dell'interno e altro, con ordinanza del 14 novembre 2022, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 14 novembre 2022 (reg. ord. n. 149 del 2022), il Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, ha sollevato, in via principale in riferimento all'art. 76 della Costituzione e all'art. 17, commi 2 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e in via subordinata in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui non consente, nell'ipotesi di rigetto dell'istanza di emersione per difetto del requisito reddituale in capo al datore di lavoro, il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione.

2.- Il giudice rimettente espone di essere investito del ricorso proposto da un cittadino straniero irregolarmente soggiornante in Italia, per l'annullamento del provvedimento con cui la Prefettura di Ascoli Piceno - Sportello unico per l'immigrazione ha rigettato la domanda di emersione, presentata in suo favore ai sensi dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, per mancanza del requisito reddituale prescritto dal comma 6 del medesimo art. 103 e dall'art. 9 del decreto del Ministro dell'interno del 27 maggio 2020 (Modalità di presentazione dell'istanza di emersione di rapporti di lavoro).

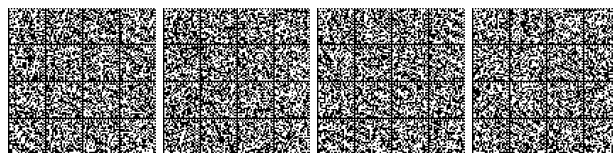
Il TAR Marche ha accolto la domanda cautelare con ordinanza n. 383 del 2021, in esecuzione della quale la Prefettura ha rilasciato al ricorrente un permesso di soggiorno per attesa occupazione valido fino alla pubblicazione della sentenza di merito; successivamente, all'udienza di discussione, ha trattenuto la causa in decisione, ritenendo necessario sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

3.- Con riferimento alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che la motivazione del diniego della domanda di emersione si fonda sull'assenza del reddito minimo normativamente richiesto al datore di lavoro.

Il comma 6 del citato art. 103 prevede, infatti, che, «con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ed il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali», di cui al precedente comma 5, siano «stabiliti i limiti di reddito del datore di lavoro richiesti per l'instaurazione del rapporto di lavoro». Il d.m. 27 maggio 2020, all'art. 9, comma 2, prescrive, ai fini dell'«emersione di un lavoratore addetto al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare o all'assistenza alla persona per se stessi o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o disabilità che ne limitino l'autosufficienza», un reddito imponibile del datore di lavoro non inferiore a «20.000,00 euro annui in caso di nucleo familiare composto da un solo soggetto percettore di reddito, ovvero [a] 27.000,00 euro annui in caso di nucleo familiare inteso come famiglia anagrafica composta da più soggetti conviventi».

Dall'accoglimento delle questioni sollevate, che investono appunto i commi 5 e 6 dell'art. 103 nella parte in cui impongono il suindicato limite reddituale, deriverebbero, pertanto, l'illegittimità e il conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

4.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, ad avviso del TAR rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto, in via principale, con l'art. 76 Cost. e l'art. 17 della legge n. 400 del 1988, che esprimono «la necessità che, laddove l'organo titolare del potere legislativo decida di delegare tale potere, al legislatore delegato, sia esso primario che secondario, devono pur sempre essere imposti limiti all'esercizio della delega». Nella specie, il legislatore delegato non avrebbe indicato nessun criterio direttivo per l'individuazione del reddito minimo richiesto per accedere alla procedura di emersione, neanche in relazione alle disposizioni del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).



5.- In via subordinata, il giudice rimettente ritiene le questioni di legittimità costituzionale non manifestamente infondate in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto l'art. 103, commi 5 e 6, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, non consentirebbe, con una disposizione analoga a quella prevista dall'art. 5, comma 11-*bis*, del decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109 (Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, nell'ipotesi di difetto del requisito reddituale in capo al datore di lavoro, nonostante il lavoratore non sia in grado di verificarne la sussistenza al momento della conclusione del rapporto di lavoro.

Se la *ratio* della norma censurata è quella di evitare la presentazione, e l'accoglimento, di domande di emersione relative a rapporti di lavoro fittizi, una volta che la veridicità di detti rapporti sia accertata, sarebbe lesivo dell'art. 3 Cost. far gravare sul lavoratore le conseguenze dei «casi in cui la dichiarazione di emersione sia rigettata per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro».

Di conseguenza, il rimettente censura i menzionati commi 5 e 6 dell'art. 103, nella parte in cui non prevedono, «a differenza di quanto era accaduto per la c.d. emersione del 2012», che, «laddove il rigetto della domanda di emersione sia dovuto esclusivamente a fatti e condotte ascrivibili al datore di lavoro (quale è, con riferimento al caso di specie, il mancato possesso del requisito reddituale minimo di cui all'art. 9 del d.m. 27 maggio 2020), al lavoratore vada comunque rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione o un altro titolo corrispondente alla situazione lavorativa - anche sopravvenuta - che l'interessato riesca a comprovare».

In proposito, il giudice *a quo* richiama l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'assenza del requisito reddituale «non rientrerebbe fra i fatti imputabili esclusivamente al datore di lavoro, ai sensi e per gli effetti del comma 11-*bis* [dell'art. 5] del D.lgs. n. 109/2012», ammettendone l'opinabilità e ritenendo che si tratti di «questione di merito» che, comunque, non si porrebbe nel giudizio *a quo*, non essendo prevista, nella normativa del 2020, un'analoga disposizione.

6.- Ad avviso del TAR Marche, la norma censurata creerebbe un'irragionevole disparità di trattamento anche rispetto all'art. 9, comma 5, del d.m. 27 maggio 2020, che non richiede la verifica dei requisiti reddituali qualora il datore di lavoro sia «affetto da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza», se la dichiarazione di emersione è effettuata «per un unico lavoratore addetto alla sua assistenza».

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 14 novembre 2022 (reg. ord. n. 149 del 2022), il TAR Marche, sezione prima, ha sollevato in via principale, in riferimento all'art. 76 Cost. e all'art. 17, commi 2 e 3, della legge n. 400 del 1988, e in via subordinata, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui non consente, nell'ipotesi di rigetto dell'istanza di emersione per difetto del requisito reddituale in capo al datore di lavoro, il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione.

1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere investito del ricorso proposto da un cittadino straniero irregolarmente soggiornante in Italia, per l'annullamento del provvedimento con cui la Prefettura di Ascoli Piceno - Sportello unico per l'immigrazione ha rigettato la domanda di emersione, presentata in suo favore ai sensi dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, per mancanza del requisito reddituale prescritto dal comma 6 del menzionato art. 103 e dall'art. 9 del d.m. 27 maggio 2020.

1.2.- Ad avviso del TAR rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto, in via principale, con l'art. 76 Cost. e l'art. 17 della legge n. 400 del 1988, in quanto il legislatore delegante non avrebbe indicato nessun criterio direttivo per l'individuazione in capo al datore di lavoro del reddito minimo richiesto per accedere alla procedura di emersione.

1.3.- In via subordinata, il giudice rimettente asserisce che l'art. 103, commi 5 e 6, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, violerebbe l'art. 3 Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento sia rispetto all'art. 5, comma 11-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2012, che, «[n]ei casi in cui la dichiarazione di emersione sia rigettata per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro», consente il rilascio al lavoratore di un permesso di soggiorno per attesa occupazione; sia rispetto all'art. 9, comma 5, del d.m. 27 maggio 2020, che, nell'ipotesi di datore di lavoro «affetto da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza» e di dichiarazione di emersione effettuata «per un unico lavoratore addetto alla sua assistenza», non richiede alcun requisito reddituale.

2.- Le questioni devono essere dichiarate d'ufficio inammissibili.

3.- La questione sollevata in via principale, in riferimento all'art. 76 Cost., è inammissibile perché il giudice *a quo* ha evocato un parametro manifestamente inconferente. Nella specie, infatti, non viene in rilievo alcuna delega legislativa, avendo la norma censurata rinviato, per la sua attuazione, a un decreto ministeriale.



4.- La questione sollevata, sempre in via principale, in riferimento all'art. 17, commi 2 e 3, della legge n. 400 del 1988 è inammissibile perché il rimettente ha invocato una norma di legge ordinaria non già come norma interposta rispetto a un parametro costituzionale, bensì direttamente come parametro del giudizio di legittimità costituzionale.

5.- Anche la questione sollevata in via subordinata, in riferimento all'art. 3 Cost., è inammissibile, per le ragioni di seguito esposte.

5.1.- Ad avviso del rimettente, i commi 5 e 6 del censurato art. 103 determinerebbero un'irragionevole disparità di trattamento rispetto all'art. 5, comma 11-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2012, il quale, nel disciplinare una precedente procedura di emersione, prevedeva che, nei casi in cui la relativa domanda fosse rigettata «per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro», al lavoratore venisse rilasciato un permesso di soggiorno per attesa occupazione.

In proposito, il TAR richiama i diversi orientamenti della giurisprudenza amministrativa sulla riconducibilità o meno dell'assenza del requisito reddituale ai «fatti imputabili esclusivamente al datore di lavoro, ai sensi e per gli effetti del comma 11-*bis* [dell'art. 5] del D.lgs. n. 109/2012», ammettendo l'opinabilità delle soluzioni interpretative proposte, senza però prendere posizione sulle stesse.

Tuttavia, la questione sollevata si basa sul presupposto che il *tertium comparationis* operi anche nel caso in cui il datore di lavoro sia privo del requisito reddituale; ma tale presupposto, come si è detto, è controverso e, anzi, contestato dalla giurisprudenza amministrativa maggioritaria, sicché sarebbe stato onere del rimettente argomentare su questo profilo.

Non prendendo posizione sull'interpretazione del citato art. 5, comma 11-*bis*, l'ordinanza di rimessione presenta delle carenze in punto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, che determinano, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'inammissibilità della questione sollevata (*ex plurimis*, sentenze n. 30 e n. 87 del 2021, n. 54 del 2020, n. 33 del 2019).

5.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, inoltre, la norma censurata determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento rispetto all'art. 9, comma 5, del d.m. 27 maggio 2020, che, nell'ipotesi di datore di lavoro «affetto da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza» e di dichiarazione di emersione effettuata «per un unico lavoratore addetto alla sua assistenza», non richiede alcun requisito reddituale.

La questione è parimenti inammissibile perché la violazione del principio di uguaglianza è denunciata in riferimento ad una norma secondaria, contenuta in un decreto ministeriale, come tale inidonea ad essere assunta a *tertium comparationis* nel giudizio di legittimità costituzionale imperniato sull'art. 3 Cost.

6.- Per le ragioni sopra esposte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale, in riferimento agli artt. 76 Cost. e 17, commi 2 e 3, della legge n. 400 del 1988, e in via subordinata, in riferimento all'art. 3 Cost., vanno dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione e all'art. 17, commi 2 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, con l'ordinanza in epigrafe indicata.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*  
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*  
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2023

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA



## N. 151

*Sentenza 7 giugno - 18 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Regime di procedibilità - Reati punibili a querela - Estensione a seguito della riforma della giustizia riparativa - Successiva novella, introdotta con decreto-legge, che posticipa l'entrata in vigore della riforma - Denunciata violazione dei principi della decretazione d'urgenza, del regime della vacatio legis, e del principio, anche convenzionale, di retroattività della *lex mitior* in materia penale - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni e con diverso titolo, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 73, terzo comma, 77, secondo comma, 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7, paragrafo 1; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 15, paragrafo 1.

## 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. 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), poi convertito, con modificazioni e con diverso titolo, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199, promosso dal Tribunale ordinario di Siena, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di G. M., con ordinanza dell'11 novembre 2022, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti; deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'11 novembre 2022, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Siena, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni ille-



gali), poi convertito, con modificazioni e con diverso titolo, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199, in riferimento agli artt. 73, terzo comma, 77, secondo comma, della Costituzione, nonché al «coordinato disposto» degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e all'art. 15, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

1.1.- Il rimettente premette di doversi pronunciare sull'imputazione, a carico di G. M., per i delitti di violenza privata (art. 610 del codice penale) e di danneggiamento (art. 635, primo comma, cod. pen.).

Dall'ordinanza di remissione si ricava che, all'udienza dell'8 novembre 2022, il pubblico ministero ha prodotto dichiarazione di remissione di querela da parte della persona offesa, espressamente accettata dall'imputato. In esito alla successiva udienza dell'11 novembre 2022, l'autorità procedente ha dichiarato chiuso il dibattimento e, contestualmente, ha disposto la sospensione del giudizio e ha sollevato le presenti questioni di legittimità costituzionale.

2.- A sostegno della rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva come, nel corso del giudizio, i termini di esercizio dell'azione penale in relazione ai delitti ascritti all'imputato sarebbero mutati per effetto dell'approvazione 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). Quest'ultimo, all'art. 2, comma 1, lettere e) ed n), ha infatti stabilito, per i delitti di violenza privata e di danneggiamento, la procedibilità a querela della persona offesa. Poiché il mutamento del regime di procedibilità determina un ampliamento delle fattispecie estintive in relazione ai medesimi reati, le novità introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2022 rappresenterebbero «il terreno elettivo di applicazione del principio di retroattività della norma penale più favorevole al reo», in grado di rendere necessaria, nel giudizio *a quo*, l'adozione di una sentenza di non doversi procedere, ai sensi dell'art. 531 del codice di procedura penale, a seguito dell'intervenuta estinzione di entrambi i reati ascritti all'imputato, per i quali non ricorrono le condizioni eccezionali che i novellati artt. 610, terzo comma, e 635, quinto comma, cod. pen. stabiliscono affinché i reati siano procedibili d'ufficio.

Il d.lgs. n. 150 del 2022, a seguito della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 243 del 17 ottobre 2022 e in assenza di esplicite previsioni relative alla sua vacatio, era destinato a entrare in vigore il 1° novembre 2022, decorso l'ordinario termine di quindici giorni stabilito dall'art. 73, terzo comma, Cost.

2.1.- A impedire un simile esito è stato, tuttavia, il d.l. n. 162 del 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 255 del 31 ottobre 2022 ed entrato in vigore, in forza di quanto stabilito dal suo art. 9, il giorno stesso della pubblicazione, il cui art. 6 ha aggiunto, nel corpo del d.lgs. n. 150 del 2022, l'art. 99-bis, ai sensi del quale «[i]l presente decreto entra in vigore il 30 dicembre 2022».

Per effetto del differimento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 al 30 dicembre 2022, non potrebbe dispiegarsi, nel giudizio *a quo*, la concreta efficacia dei più favorevoli mutamenti del regime di procedibilità dei reati per cui si procede, benché, a seguito della remissione della querela e della conseguente accettazione ad opera dell'imputato, sussistano le condizioni per ritenere estinto il reato. Né, ad avviso del rimettente, sussisterebbero le condizioni affinché, in applicazione dell'art. 129, comma 2, cod. proc. pen., nei confronti dell'imputato sia pronunciata una sentenza di assoluzione, non essendo emersa, secondo quanto richiesto dalla giurisprudenza di legittimità (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 28 maggio-15 settembre 2009, n. 35490), alcuna circostanza tale da escludere, in maniera incontrovertibile, l'esistenza dei fatti contestati, la loro rilevanza penale ovvero la non commissione degli stessi da parte dell'imputato.

3.- Nel merito, l'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022 si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 73, terzo comma, Cost.

La disciplina costituzionale del termine di vacatio legis, pur ammettendo la possibilità che il legislatore detti un termine diverso, per l'entrata in vigore delle leggi, da quello di quindici giorni contenuto nel precetto costituzionale, riserverebbe tale facoltà alle «leggi stesse», intendendosi per tali quelle il cui periodo iniziale di vigenza viene differito. Vi sarebbe, pertanto, uno «stretto e inscindibile legame tra una legge (o altro atto ad essa equiparato) ed il relativo termine di entrata in vigore, tanto da escludere la possibilità che un atto normativo possa incidere sui termini di vacatio legis riguardanti altri e diversi atti normativi».

Inerendo l'entrata in vigore delle leggi alla fase del procedimento legislativo riguardante l'integrazione della loro efficacia, ad avviso del rimettente si dovrebbe ritenere che non possa spettare ad altra legge, o ad altro atto a essa equiparato, modificare aspetti del procedimento riferibili unicamente all'atto normativo che di quel procedimento costituisce l'esito finale.

Né, d'altra parte, si potrebbe ritenere che l'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022 costituisca una norma di diritto transitorio. Mentre queste ultime, infatti, differiscono l'applicabilità di una o più disposizioni ad un momento successivo a quello della sua entrata in vigore, scopo del citato art. 6 è di influire, differendola, sulla vigenza stessa della legge, «che rappresenta un segmento procedimentale all'interno del più ampio, ma pur sempre unitario, procedimento di formazione degli atti legislativi, la cui disciplina [...] gode di integrale e piena copertura costituzionale». Tanto si ricaverebbe non



solo dalla rubrica dell'art. 99-*bis* del d.lgs. n. 150 del 2022 («Entrata in vigore»), introdotto dalla disposizione censurata, ma anche dalle relazioni, illustrativa e tecnica, che accompagnano il disegno di legge di conversione del d.l. n. 162 del 2022.

4.- Sarebbe, inoltre, violato l'art. 77, secondo comma, Cost.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata sarebbe stata introdotta per il tramite del decreto-legge in assenza dei necessari presupposti di necessità e di urgenza, come è dimostrato dalla circostanza che le disposizioni contenute nel d.l. n. 162 del 2022 non solo sono marcatamente eterogenee, ma di esse e del provvedimento che le contiene è anche impossibile «individuare una complessiva *ratio* ed un'unitaria finalità [...], che sia in grado di abbracciare tutte le eterogenee norme in esso raccolte, tra le stesse non ravvisandosi alcuna coerenza, né dal punto di vista oggettivo-materiale, né dal punto di vista finalistico-funzionale».

L'eterogeneità materiale emergerebbe dal fatto che il decreto-legge in questione interviene in due settori tra loro affatto distinti come sono l'ordinamento penale (articoli da 1 a 6) e la «profilassi internazionale/tutela della salute/protezione civile» (art. 7).

Con riguardo, invece, all'aspetto teleologico, le disposizioni contenute nel d.l. n. 162 del 2022 si mostrerebbero per più ragioni eterogenee, sia perché in esso si alternano misure volte a disporre la cessazione di efficacia di disposizioni previgenti e misure che introducono nuove discipline, sia perché tali misure sarebbero in alcuni casi «di natura apertamente strutturale e/o definitiva» (l'introduzione di un nuovo delitto, la disciplina dei benefici penitenziari in materia di ergastolo ostativo e l'anticipata cessazione dell'obbligo vaccinale per gli esercenti le professioni sanitarie), mentre in altri casi (tra cui proprio quello contenuto nell'art. 6, qui censurato) l'intervento avrebbe natura dichiaratamente temporanea.

Alla luce di ciò, non sarebbe dato «rinvenire alcuna unitaria finalizzazione delle eterogenee norme in esso raccolte», né potrebbe «individuarsi una vera e propria omogeneità di scopo, così risultandone l'adozione, da parte del Governo, costituzionalmente illegittima».

Dalla lettura del preambolo del decreto-legge, come anche dalle relazioni tecnica e illustrativa che accompagnano il disegno di legge di conversione, si ricaverebbe inoltre che la finalità sottesa all'adozione dell'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022 - consistente nella necessità di «consentire una più razionale programmazione degli interventi organizzativi di supporto alla riforma» - nulla avrebbe a che fare con gli obiettivi perseguiti dalle disposizioni afferenti agli altri ambiti e finalità contenuti nel medesimo decreto.

In conclusione, la scelta di differire l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, oltre a non potersi ricondurre a un evento straordinario e imprevedibile, si mostrerebbe tipologicamente, funzionalmente e finalisticamente eterogenea rispetto alle altre misure contenute nel d.l. n. 162 del 2022. Né tale conclusione potrebbe essere messa in discussione ritenendo che a giustificare l'intervento normativo del Governo sia stato, in quel caso, il mutamento della compagine ministeriale e dell'indirizzo politico da questa espresso, «pena un'inammissibile alterazione della forma di governo disegnata dalla Carta costituzionale, che attribuisce e riserva esclusivamente al Parlamento la funzione legislativa».

5.- Da ultimo, l'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022 contrasterebbe con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 7, paragrafo 1, CEDU e 15, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, perché, come effetto del differimento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, si determinerebbe «un'ultrattiva applicazione in *malam partem* della precedente disciplina».

Benché non riconducibile al portato dell'art. 25 Cost., infatti, il principio di retroattività della *lex mitior* rinverrebbe il suo fondamento, come chiarito da questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 198 del 2022 e n. 215 del 2008), nell'art. 3 Cost., interpretato alla luce degli apporti forniti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione alle garanzie contenute nell'art. 7 CEDU.

Deroghe a tale principio potrebbero ritenersi ammissibili a condizione di essere assistite da una ragionevole giustificazione che, tuttavia, non sarebbe dato rinvenire nella disposizione censurata, affetta da un'intrinseca irragionevolezza. Essa, infatti, non supererebbe il vaglio di necessità, in quanto l'«indiscriminato e generalizzato differimento della vigenza di un intero corpus normativo» sacrificherebbe, in modo appunto irragionevole, il diritto dei singoli ad essere giudicati in base agli apprezzamenti attualmente operati dal legislatore sul disvalore del fatto compiuto rispetto al «bene-interesse dell'efficienza del processo e dell'amministrazione della giustizia».

Le esigenze organizzative addotte dal preambolo del d.l. n. 162 del 2022 a giustificazione del differimento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, infatti, potrebbero avere rilievo unicamente in relazione a quelle previsioni in esso contenute che abbiano un concreto impatto sull'organizzazione del «servizio giustizia», mentre non sarebbero invocabili per le modifiche attinenti al diritto penale sostanziale, tanto più che, nel caso del mutamento del regime di procedibilità, ciò determinerebbe la compressione dei diritti dei singoli, che non si vedrebbero riconosciuto il «perfezionamento di già maturate fattispecie estintive della punibilità».



5.1.- Infine, il Tribunale di Siena osserva che non sarebbe possibile interpretare la disposizione censurata in modo conforme a Costituzione, ritenendo - sulla scia di alcune pronunce della Corte di cassazione (sono richiamate sezione prima penale, sentenze 14 maggio-30 settembre 2019, n. 39977 e 18 maggio-27 novembre 2017, n. 53602) - che lo *ius novum* più favorevole al reo sia applicabile già durante il periodo di *vacatio legis*.

In senso contrario deporrebbe, innanzi tutto, l'impossibilità che una legge, durante il periodo di *vacatio*, possa produrre effetti nell'ordinamento, con la conseguenza che l'ipotizzata applicazione della norma più favorevole sarebbe da escludersi in ragione del fatto che «nessun fenomeno di successione di leggi penali nel tempo può mai predicarsi con riferimento a norme non entrate in vigore».

Inoltre, nella vicenda in esame non si tratterebbe, come nei richiamati casi decisi dalla Corte di cassazione, di un'ipotesi di abolitio criminis ma di *lex mitior* sopravvenuta, con la conseguenza che la portata retroattiva rinverrebbe il suo fondamento nel principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., di per sé bilanciabile con altri e contrapposti interessi, e non con il principio fondamentale di cui all'art. 25 Cost.

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

6.1.- Da un primo punto di vista, le questioni sarebbero manifestamente irrilevanti, perché, una volta decorso (il 30 dicembre 2022) il termine per l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, il nuovo regime di procedibilità a querela sarà comunque applicabile nel giudizio *a quo*, indipendentemente dall'accoglimento o dal rigetto delle stesse.

Per la medesima ragione, questa Corte potrebbe restituire gli atti al giudice *a quo* per mutamento del quadro normativo di riferimento.

Da un ulteriore punto di vista, le questioni sarebbero inammissibili perché il rimettente muove da un presupposto interpretativo erroneo, consistente nella valorizzazione, ai fini dell'effetto da ricondursi al mutamento del regime di procedibilità nel giudizio *a quo*, della remissione della querela intervenuta prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022.

Ad avviso dell'Avvocatura, in un momento in cui i reati ascritti all'imputato continuavano ad essere procedibili d'ufficio, la presentazione della querela così come la sua successiva remissione dovrebbero considerarsi inutiliter datae ai fini del legittimo esercizio dell'azione penale e della sua prosecuzione. Ciò, del resto, sarebbe chiaramente dimostrato dal fatto che il d.lgs. n. 150 del 2022 regolerebbe la fattispecie transitoria attinente al mutamento del regime di procedibilità, stabilendo che l'autorità giudiziaria è chiamata a «investire la persona offesa della valutazione circa la proposizione o meno della querela, senza deroghe di tipo alcuno e, quindi, senza che rilevino vicende pregresse, quale quella accaduta nel processo in esame». Pertanto, la presentazione della querela sarebbe dovuta avvenire nelle forme disciplinate dal d.lgs. n. 150 del 2022, senza che sull'applicabilità del più favorevole regime in esso contenuto possa avere alcun effetto la remissione intervenuta in un momento antecedente alla sua entrata in vigore.

6.2.- Le questioni dovrebbero ritenersi, in ogni caso, non fondate.

Non sussisterebbe, innanzi tutto, la violazione dell'art. 73, terzo comma, Cost., perché non sarebbe fondata la premessa secondo cui solo la legge la cui entrata in vigore viene differita o anticipata rispetto all'ordinario termine quindicinale potrebbe disporre in deroga al precetto costituzionale. Così come il legislatore può decidere di abrogare una legge, a maggior ragione potrebbe, secondo l'Avvocatura, disporre della sua entrata in vigore. Inoltre, ove si accedesse all'argomento del rimettente, se ne dovrebbe ricavare che al Parlamento sarebbe precluso di modificare con legge il termine di entrata in vigore di un decreto legislativo adottato dal Governo.

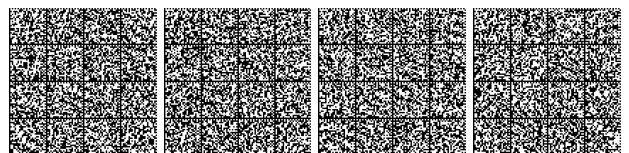
Il disposto dell'art. 73, terzo comma, Cost., al contrario, dovrebbe essere interpretato nel senso che il termine di entrata in vigore può essere stabilito, o comunque modificato, solamente da un atto di rango legislativo, come del resto avvenuto nel caso di specie per effetto dell'introduzione, all'art. 99-*bis* del d.lgs. n. 150 del 2022, di un termine di entrata in vigore diverso da quello originariamente stabilito.

Non sarebbe violato neanche l'art. 77, secondo comma, Cost.

L'urgenza del provvedere andrebbe ravvisata nell'esigenza di «interven[ire] sul profilo transitorio allo scopo di prolungare il lasso di tempo previsto per il passaggio da un regime processuale e sostanziale a un altro», tenuto conto dei paventati rischi di confusione nell'applicazione dei nuovi istituti.

Tale finalità emergerebbe chiaramente dal preambolo del d.l. n. 162 del 2022 e dalla ivi richiamata finalità di consentire una «più razionale programmazione degli interventi organizzativi di supporto alla riforma».

Quanto, infine, alla prospettata violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., questa non sussisterebbe perché la disposizione censurata non è intervenuta a limitare la retroattività in bonam partem della nuova disciplina, ma ne avrebbe posposto l'entrata in vigore, con la conseguenza che non sarebbe consentito parlare di una successione di leggi rispetto alla quale invocare l'applicazione di una *lex mitior*.



7.- Con atto depositato il 30 dicembre 2022, ha presentato un'opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*, l'Associazione Nazionale Giuristi Democratici APS, adducendo ragioni a sostegno dell'ammissibilità e della fondatezza delle questioni.

L'opinione è stata dichiarata ammissibile con decreto presidenziale del 2 maggio 2023.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Siena, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022, poi convertito, con modificazioni, nella legge n. 199 del 2022, in riferimento agli artt. 73, terzo comma, 77, secondo comma, Cost., nonché al «coordinato disposto» degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7, paragrafo 1, CEDU e all'art. 15, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

1.1.- Il rimettente premette di doversi pronunciare sui delitti di violenza privata e danneggiamento ascritti a G. M. rispetto ai quali è intervenuta, nel corso dell'udienza dell'8 novembre 2022, remissione della querela accettata dall'imputato.

Si duole, quindi, dell'impossibilità di applicare le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2022 - e, segnatamente, l'art. 2, comma 1, lettere *e*) ed *n*) - che hanno mutato in senso favorevole all'imputato il regime di procedibilità per i delitti in questione, condizionandolo alla presentazione della querela da parte della persona offesa. Tale impossibilità, in particolare, discenderebbe dal differimento, disposto dalla norma censurata, del termine di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, dal 1° novembre 2022 (per effetto del decorso del termine quindicinale decorrente dalla pubblicazione dello stesso, avvenuta il precedente 17 ottobre) al 30 dicembre 2022, secondo quanto previsto dall'art. 99-*bis* del d.lgs. n. 150 del 2022, introdotto dalla disposizione censurata.

2.- Prima di esaminare le questioni, è necessario inquadrare brevemente il contesto normativo entro il quale è stato modificato, ad opera del d.lgs. n. 150 del 2022, il regime di procedibilità di alcuni reati e le vicende che ne hanno interessato l'entrata in vigore.

Con l'art. 1, comma 1, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi «per la modifica del codice di procedura penale, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale nonché delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di progetti organizzativi delle procure della Repubblica, per la revisione del regime sanzionatorio dei reati e per l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa e di una disciplina organica dell'ufficio per il processo penale, con finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive [...]».

In attuazione della delega, il Governo ha adottato il d.lgs. n. 150 del 2022, intervenendo su ampi settori del diritto penale sostanziale e processuale e riformando organicamente il sistema della giustizia riparativa, al fine di garantire l'efficienza della giustizia penale, anche alla luce della necessità di raggiungere gli obiettivi finali (*milestones*) del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), uno dei quali è quello di ridurre del venticinque per cento, entro il 2026, la durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio.

Tra gli strumenti volti a perseguire tale obiettivo, l'art. 2 del d.lgs. n. 150 del 2022, in attuazione dei principi e dei criteri direttivi della delega contenuti nell'art. 1, comma 15, della legge n. 134 del 2021, ha esteso il regime di procedibilità a querela per i reati contro la persona e il patrimonio puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni, facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità.

Mediante l'estensione del regime di procedibilità a querela, il legislatore ha inteso valorizzare il ricorso alla sanzione penale come *extrema ratio*, così da perseguire finalità di natura deflativa, incentivando al contempo condotte di tipo riparatorio e risarcitorio, anch'esse idonee a produrre l'estinzione del reato per il fatto di integrare una delle ipotesi di remissione tacita della querela (art. 152 cod. pen.) e di estendere l'ambito di applicazione delle cause di estinzione già esistenti (come nel caso delle condotte riparatorie previste dall'art. 162-*ter* cod. pen.).

In considerazione dell'ampliamento dello spazio di operatività del regime di procedibilità a querela, il legislatore delegato è intervenuto anche a disciplinare, con la disposizione transitoria contenuta nell'art. 85 del d.lgs. n. 150 del 2022, gli effetti transitori del nuovo regime e la sua applicabilità ai fatti occorsi e ai procedimenti instaurati prima dell'entrata in vigore della riforma.



Muovendo dal presupposto, pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, per cui la procedibilità a querela ha natura mista, sostanziale e processuale, la cui introduzione rappresenta una modifica di favore per l'imputato, applicabile retroattivamente ai sensi dell'art. 2, quarto comma, cod. pen., il richiamato art. 85, nel suo testo originario, ha inteso modulare gli effetti nel tempo della modifica individuando un duplice regime di applicabilità, differenziato a seconda che, per i reati commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto e divenuti perseguibili a querela della persona offesa, sia stata promossa o meno l'azione penale.

Secondo l'art. 85, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2022, «[p]er 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». Quando invece, per i medesimi reati, l'azione penale sia stata già esercitata alla data di entrata in vigore del decreto, il comma 2 del citato articolo prevedeva che «il giudice informa la persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela e il termine decorre dal giorno in cui la persona offesa è stata informata. Ai fini di cui al primo periodo, il giudice effettua ogni utile ricerca anagrafica, ove necessaria. Prima dell'esercizio dell'azione penale, provvede il pubblico ministero».

2.1.- Il d.lgs. n. 150 del 2022, nel testo emanato dal Presidente della Repubblica il 10 ottobre 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del successivo 17 ottobre, non conteneva alcuna previsione relativa alla sua entrata in vigore. Di conseguenza, il termine di vacatio legis era quello di quindici giorni stabilito dall'art. 73, terzo comma, Cost., sicché la sua entrata in vigore sarebbe dovuta avvenire il 1° novembre 2022.

Con l'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022, pubblicato ed entrato in vigore il 31 ottobre 2022, è stato aggiunto, nel corpo del d.lgs. n. 150 del 2022, l'art. 99-bis, il quale prevede che «[i]l presente decreto entra in vigore il 30 dicembre 2022». Per effetto di tale differimento dell'entrata in vigore, l'efficacia delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2022, ivi comprese quelle dianzi richiamate, non decorre più dalla originaria data di esaurimento del periodo di vacatio legis, ma da quello ulteriore che il legislatore d'urgenza ha individuato apportando, nel corpo dello stesso decreto, un'espressa modifica volta a derogare all'implicito termine quindicinale originariamente operante.

Dal preambolo del d.l. n. 162 del 2022 si ricava che le ragioni di straordinaria necessità e urgenza addotte a sostegno del differimento sono state individuate dal Governo nell'obiettivo di «consentire una più razionale programmazione degli interventi organizzativi di supporto alla riforma».

Le modifiche apportate in sede di conversione al testo originario del decreto-legge hanno inciso, tra l'altro, su diverse disposizioni transitorie contenute nel d.lgs. n. 150 del 2022, tra le quali quella contenuta nel richiamato art. 85. In particolare, con l'art. 5-bis del d.l. n. 162 del 2022, come convertito, è stato sostituito il comma 2 del medesimo art. 85, che attualmente limita l'ambito di operatività dell'obbligo del giudice di informare la persona offesa sulla possibilità di presentare la querela alla sola ipotesi in cui l'imputato sia sottoposto a misure cautelari. Di conseguenza, l'unica disposizione di portata generale relativa all'applicabilità delle nuove fattispecie procedibili a querela per i fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 è quella contenuta nel comma 1 del medesimo art. 85, che individua il *dies a quo* per la presentazione della querela da parte della persona offesa che abbia avuto in precedenza notizia del fatto costituente reato nella data di entrata in vigore dello stesso decreto.

Nessuna modifica è stata invece apportata, in sede di conversione, all'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022, disposizione censurata nel presente giudizio, con la conseguenza che il d.lgs. n. 150 del 2022 è entrato in vigore il 30 dicembre 2022.

3.- Poste tali premesse, è ora possibile affrontare le eccezioni di inammissibilità avanzate dall'Avvocatura generale.

3.1.- Con una prima eccezione, l'Avvocatura deduce il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, muovendo dalla constatazione che, per effetto dell'avvenuta entrata in vigore (in data 30 dicembre 2022) del d.lgs. n. 150 del 2022, il nuovo regime di procedibilità a querela da esso introdotto sarebbe attualmente «comunque e senz'altro applicabile al giudizio *a quo*», indipendentemente dalla pronuncia di questa Corte. Si sostiene, infatti, che quale che sia l'esito del presente giudizio di legittimità costituzionale, la decisione resa non avrebbe alcuna concreta influenza nel giudizio principale, essendosi nella sostanza consumata ed esaurita la fase di vacatio legis posta alla base della rilevanza delle questioni sollevate.

L'eccezione non può essere accolta.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la valutazione del giudice *a quo* sulla rilevanza supera il vaglio di ammissibilità allorché «il rimettente illustri in modo non implausibile “le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale” (*ex plurimis*, sentenza n. 105 del 2018)» (sentenza n. 85 del 2020).



Nel caso di specie, tale onere argomentativo è soddisfatto nel momento in cui il rimettente, chiamato a pronunciarsi sulla remissione della querela presentata dalla persona offesa all'udienza dell'8 novembre 2022 e sulla contestuale accettazione di essa da parte dell'imputato, ha ritenuto di non poter dichiarare l'estinzione del reato, in applicazione del regime più favorevole contenuto nel d.lgs. n. 150 del 2022, a causa del differimento dell'entrata in vigore di esso operato dalla disposizione censurata.

Il successivo spirare, al 30 dicembre 2022, del termine di vacatio così differito, e la conseguente entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, costituiscono pertanto il fisiologico esaurimento della fattispecie normativa posta alla base delle censure contenute nell'ordinanza, senza che ciò faccia venire meno la rilevanza delle questioni sollevate, atteso che questa «riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato» (sentenza n. 69 del 2010) e che ogni eventuale modificazione della norma censurata comunque idonea a far venire meno i dubbi di legittimità costituzionale «n[on] legittima questa Corte a dichiarare le questioni inammissibili per “irrelevanza sopravvenuta”» (ordinanza n. 243 del 2021).

Né, d'altra parte, può ritenersi che l'assenza di una concreta influenza della decisione resa da questa Corte nel giudizio *a quo* possa assumere rilievo alla luce della mancata utilità per le parti (e per l'imputato in particolare), considerato che, per giurisprudenza costante, questo è un aspetto che non spiega alcun effetto sulla rilevanza della questione (sentenze n. 88 del 2022, n. 172 e n. 59 del 2021, n. 254 del 2020).

3.2.- Per le medesime ragioni, non può essere accolta la richiesta dell'Avvocatura di restituire gli atti al giudice *a quo* «per mutamento del quadro normativo di riferimento».

Come si è visto, nella vicenda in esame non ricorre un'ipotesi di *ius superveniens*, cui questa Corte subordina la necessità di un nuovo vaglio - ad opera del rimettente - sui presupposti del giudizio di legittimità costituzionale. La successiva entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 e, con essa, l'intervenuta applicabilità del regime di procedibilità a querela per i delitti ascritti all'imputato nel giudizio principale, costituiscono infatti la conseguenza del prodursi degli effetti della norma oggetto del presente giudizio, censurata dal rimettente in ragione dell'impossibilità di applicare la normativa più favorevole all'imputato all'udienza dell'8 novembre 2022, e cioè in un momento successivo al decorso del periodo di vacatio legis originariamente previsto.

Né, al medesimo fine, può assumere rilievo la possibilità, adombrata nell'atto di intervento, che il giudice *a quo* rinviasse la trattazione dell'udienza a un momento successivo al 30 dicembre 2022 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022), atteso che, come non implausibilmente sostenuto nell'ordinanza di rimessione, tale rinvio non può tradursi in un obbligo per l'autorità procedente.

3.3.- Ad avviso dell'Avvocatura, le questioni sarebbero inammissibili anche perché il rimettente avrebbe ritenuto potenzialmente applicabile il nuovo e più favorevole regime di procedibilità a querela nel presupposto che quest'ultimo, ove non se ne fosse differita la vigenza, avrebbe fatto sorgere per il giudice l'obbligo di un'immediata declaratoria di estinzione del reato per effetto della remissione della querela e della sua contestuale accettazione. L'assunto del rimettente, tuttavia, sarebbe erroneo, perché la remissione della querela e la sua accettazione, intervenute in un momento in cui i delitti erano ancora sottoposti al regime della procedibilità d'ufficio, dovrebbero considerarsi inutiliter datae.

Pertanto, aggiunge l'Avvocatura, lo stesso d.lgs. n. 150 del 2022 contiene una disciplina transitoria concernente gli effetti conseguenti al mutamento del regime di procedibilità, secondo la quale spetterebbe al giudice procedente informare la persona offesa della possibilità di presentare la querela, «senza che rilevino vicende pregresse, quale quella accaduta nel corso del processo in esame, nel quale del tutto inutilmente [...] la persona offesa ha prima proposto querela e, poi, manifestato la volontà di rimetterla».

Anche tale eccezione non può essere accolta.

Esaminato dalla prospettiva del «controllo esterno» sulle motivazioni contenute nell'ordinanza di rimessione quanto alla rilevanza delle questioni, cui questa Corte costantemente si attiene (sentenze n. 113 del 2023, n. 264 e n. 203 del 2022, n. 189 e n. 183 del 2021), il ragionamento del giudice rimettente, che ha ritenuto di attribuire valore assorbente all'avvenuta remissione della querela e alla sua contestuale accettazione ad opera dell'imputato, non può ritenersi affatto privo di fondamento.

Si tratta, infatti, di un'opzione interpretativa che trova conforto nella giurisprudenza di legittimità successiva all'ordinanza di rimessione. La Corte di cassazione ha, invero, affermato che la espressa rinuncia a proporre querela da parte della persona offesa, come anche la remissione di una querela già presentata, cui sia seguita accettazione da parte dell'imputato, determinano l'obbligo per il giudice di dichiarare l'estinzione del reato, senza che tale esito sia precluso dalla necessità di rispettare il regime previsto dall'art. 85 del d.lgs. n. 150 del 2022 (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenze 9 febbraio-2 maggio 2023, n. 18003 e n. 18004, sentenza 23 marzo-26 aprile 2023, n. 17206; sezione seconda penale, sentenza 20 gennaio-1º marzo 2023, n. 8938).



Non implausibilmente, dunque, il rimettente ha ritenuto che alla declaratoria di estinzione del reato per difetto di una condizione di procedibilità si potesse pervenire, nel giudizio *a quo*, a seguito della remissione della querela presentata dalla persona offesa e della successiva accettazione.

4.- Venendo al merito, la questione da esaminare preliminarmente, in quanto attinente al corretto esercizio della funzione normativa primaria (sentenze n. 8 del 2022, n. 115 del 2020, n. 288 del 2019), è quella relativa alla dedotta violazione dei presupposti della decretazione d'urgenza stabiliti dall'art. 77, secondo comma, Cost.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata sarebbe stata introdotta con decreto-legge in assenza dei requisiti straordinari di necessità e urgenza, ciò che sarebbe dimostrato sia dal carattere non imprevedibile della situazione da esso regolata (la data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022), sia, soprattutto, dal difetto del requisito di omogeneità del d.l. n. 162 del 2022. Quest'ultimo, infatti, conterrebbe «una pluralità di norme tra loro ictu oculi manifestamente eterogenee» sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista «teleologico-finalistico».

4.1.- La questione non è fondata.

È necessario, innanzi tutto, tratteggiare i contenuti essenziali del d.l. n. 162 del 2022, tenendo conto, in particolare, delle circostanze in cui esso è stato adottato, e chiarendo sin da subito che l'odierna questione si appunta sui termini di esercizio del potere del Governo di adottare provvedimenti provvisori con forza di legge e non sui limiti di emendabilità di questi in sede di conversione (di cui questa Corte si è più di frequente e a più riprese occupata, da ultimo nelle sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 213, n. 210 e n. 30 del 2021).

Nella loro formulazione originaria, i nove articoli del decreto in questione possono essere ricondotti a quattro distinti ambiti tematici, corrispondenti al titolo originario del decreto (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali) e alle distinte ragioni di necessità e urgenza contenute nel preambolo dello stesso.

Gli articoli da 1 a 4 del d.l. n. 162 del 2022 modificano la disciplina contenuta nell'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e in altre disposizioni a esso connesse, in tema di ergastolo ostativo, rinvenendo le loro ragioni di straordinaria necessità e urgenza, secondo quanto emerge dal richiamato preambolo, nei «moniti rivolti dalla Corte costituzionale al legislatore per l'adozione di una nuova regolamentazione dell'istituto al fine di ricondurlo a conformità con la Costituzione» e nella «imminenza della data dell'8 novembre 2022, fissata dalla Corte costituzionale per adottare la propria decisione in assenza di un intervento del legislatore».

Il successivo art. 5 ha introdotto l'art. 434-*bis* cod. pen., con cui viene punito il delitto di invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica, in vista della dichiarata necessità di prevenire e contrastare i raduni da cui possano insorgere tali fattispecie di pericolo.

L'art. 6, come detto, differisce al 30 dicembre 2022 l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 «per consentire una più razionale programmazione degli interventi organizzativi di supporto alla riforma».

L'art. 7, infine, modifica alcune disposizioni contenute nel decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici) convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, nella sostanza anticipando dal 31 dicembre al 1° novembre 2022 il termine di vigenza dell'obbligo vaccinale anti SARS-CoV-2 per il personale elencato dagli artt. 4, 4-*bis* e 4-*ter* del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, e della conseguente sospensione dal lavoro per chi a detto obbligo non avesse ottemperato; misura, questa, adottata «[t]enuto conto dell'andamento della situazione epidemiologica», «[c]onsiderata la necessità di riavviare un progressivo ritorno alla normalità» e «[r]itenuto necessario far fronte alla preoccupante carenza degli esercenti le professioni sanitarie» (secondo quanto si ricava dal preambolo del d.l. n. 162 del 2022). Gli artt. 8 e 9 dettano, rispettivamente, clausole sull'invarianza finanziaria e sull'entrata in vigore.

4.2.- Alla luce di tali premesse, il d.l. n. 162 del 2022 deve essere annoverato tra quei provvedimenti governativi d'urgenza aventi ab origine carattere plurimo, i quali, seppure non possono dirsi di per sé «esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità» (sentenza n. 32 del 2014), non per questo si pongono necessariamente in contrasto con i presupposti ricavabili dall'art. 77, secondo comma, Cost. allorché «presentano una sostanziale omogeneità di scopo» (sentenza n. 244 del 2016) o recano «una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita» (sentenza n. 170 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 213 e n. 30 del 2021, n. 149 e n. 115 del 2020, n. 154 del 2015).

Sin dalla sentenza n. 171 del 2007, questa Corte ha costantemente rimarcato che il requisito dell'omogeneità dei contenuti del decreto-legge è uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo. E proprio 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» (sentenza n. 171 del 2007, nonché sentenza n. 93 del 2011).

4.3.- Tanto premesso, non sussiste la denunciata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Innanzitutto, la diversità di ambiti materiali in cui interviene il decreto-legge non esclude che si possano individuare due settori più generali oggetto del provvedimento governativo, caratterizzati (come, del resto, riconosce la stessa ordinanza) dagli interventi ricadenti nell'ambito del sistema penale (per ciò che riguarda la disciplina dell'ergastolo ostativo, il contrasto e la prevenzione dei raduni illegali e, appunto, il differimento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022) e dell'organizzazione sanitaria (con riguardo all'anticipazione del termine finale per la vaccinazione obbligatoria anti SARS-CoV-2).

La riferita diversità delle rationes giustificatrici dei singoli interventi - quali evidenziate nel preambolo del d.l. n. 162 del 2022 - non impedisce di rinvenire, anche con riguardo all'aspetto teleologico, una finalità di carattere più generale, rappresentata dalla prevalente necessità di dettare misure imposte dall'approssimarsi di termini e scadenze. Una necessità, quest'ultima, peraltro qualificata nella sua straordinarietà dal fatto che il d.l. n. 162 del 2022 ha rappresentato il primo provvedimento normativo adottato dal Governo entrato in carica, a seguito del giuramento, il 22 ottobre 2022, e che ha ottenuto la fiducia delle due Camere nei successivi giorni del 25 e 26 ottobre.

In questo quadro, limitando lo scrutinio di questa Corte alla sola disposizione oggetto di censure, è ben possibile rilevare la non estraneità dell'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022 rispetto alla «traiettoria finalistica portante del decreto» (sentenza n. 8 del 2022), in ragione della ravvisata necessità di garantire l'ordinata immissione dei contenuti del d.lgs. n. 150 del 2022 e dei rilevanti adempimenti organizzativi che essi comportano negli uffici giudiziari, ciò che non sarebbe stato evidentemente possibile se l'entrata in vigore della riforma della giustizia penale fosse avvenuta, secondo il termine di vacatio legis originariamente previsto, il 1° novembre 2022.

Secondo quanto emerge nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione (A. S. n. 274, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 31 ottobre 2022), il differimento disposto dalla disposizione censurata è stato ritenuto dal Governo necessario in quanto volto a consentire «un'analisi delle nuove disposizioni normative, agevolando l'individuazione di prassi applicative uniformi e utili a valorizzare i molti aspetti innovativi della riforma» ed è stato realizzato apportando una novella nel testo del d.lgs. n. 150 del 2022 contenente il differimento della data dell'entrata in vigore anziché rinviando l'applicabilità o l'efficacia delle disposizioni in esso contenute. Tale scelta, in particolare, è stata «imposta dalla necessità di assicurare la corretta e certa operatività anche delle disposizioni transitorie contenute nel titolo VI del citato decreto legislativo, che assumono proprio nell'entrata in vigore del decreto il punto di riferimento per l'applicazione differenziata dei vecchi e nuovi istituti».

A fronte di ciò, non si può ritenere che la scelta di differire il termine di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 riveli la «carezza evidente» (*ex multis*, sentenza n. 149 del 2020) dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza dell'intervento normativo del Governo, né il suo carattere palesemente disomogeneo o eccentrico rispetto ad altre disposizioni contenute nel medesimo decreto-legge.

Peraltro, anche ove non si considerasse l'impatto sull'organizzazione degli uffici dell'intero testo del d.lgs. n. 150 del 2022, ma ci si soffermasse sulle sole disposizioni relative al mutamento del regime di procedibilità dei reati, l'assunto del rimettente - che insiste per la natura autoapplicativa delle relative prescrizioni e, quindi, per la non necessità di approntare le misure attuative e organizzative - non è condivisibile. La necessità di tali misure, infatti, non può ritenersi palesemente insussistente, tenuto conto che l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 nel suo testo originario avrebbe imposto, come già si è detto, un onere di informativa da parte degli uffici giudiziari alle persone offese nell'ambito di tutti i procedimenti per i reati che vedevano mutato il regime di procedibilità e per i quali era già stata esercitata l'azione penale, facendo conseguire da tale informativa il decorso del termine per presentare querela (art. 85, comma 2).

La questione relativa alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. deve essere, dunque, dichiarata non fondata.

5.- Con un'ulteriore censura, il giudice rimettente prospetta la violazione dell'art. 73, terzo comma, Cost.

Il presupposto da cui muove l'ordinanza di rimessione è che alla disposizione censurata dovrebbe ritenersi costituzionalmente precluso di intervenire a dettare il termine di vacatio legis di un diverso atto normativo quale il d.lgs. n. 150 del 2022.

A ciò, infatti, osterebbe, in primo luogo, il tenore letterale dell'art. 73, terzo comma, Cost., il quale, prevedendo che le leggi «entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso», attribuirebbe unicamente all'atto normativo la cui entrata in vigore è in questione il potere di modulare la vacatio legis diversamente da quanto disciplinato dalla norma costituzionale.



Al medesimo esito condurrebbe, in secondo luogo, l'argomento di natura sistematica per cui, disciplinando il termine di *vacatio legis* di un diverso atto normativo, la disposizione censurata avrebbe indebitamente inciso sul procedimento di formazione del medesimo e, in particolare, sulla fase integrativa della sua efficacia.

5.1.- Anche tale questione è priva di fondamento.

Questa Corte ha affermato, con precipuo riguardo proprio alla materia penale, che la pubblicazione degli atti normativi come momento prodromico alla produzione dei loro effetti obbligatori è funzionale a garantire il rispetto dell'art. 5 cod. pen., con la conseguenza che l'entrata in vigore delle leggi costituisce «elemento [...] essenziale ed imprescindibile per la loro efficacia che, per quanto si riferisce alla norma penale, non può mai essere anticipata rispetto al momento della vigenza» (ordinanza n. 170 del 1983 e, nello stesso senso, sentenza n. 74 del 1975).

Nella sentenza n. 364 del 1988, la valenza della *vacatio legis* conseguente alla pubblicazione è stata ancor più esplicitamente ricondotta, nel combinato disposto degli artt. 2, 3, 25, secondo comma, e, appunto, 73, terzo comma, Cost., alla «indispensabilità del requisito minimo di imputazione costituito dall'effettiva “possibilità di conoscere la legge penale”, essendo anch'esso necessario presupposto della “rimproverabilità” dell'agente».

Seppure, pertanto, la pubblicazione della legge e la sussistenza di un termine di *vacatio* assolvano a tali finalità, questa Corte ha da lungo tempo anche affermato che l'art. 73, terzo comma, Cost. «disciplina semplicemente il momento della entrata in vigore delle leggi, e più precisamente la *vacatio legis*, ponendo la regola del termine di quindici giorni dalla loro pubblicazione e ammettendo la possibilità di eccezioni» (sentenza n. 71 del 1957), tenuto conto che il legislatore deve ritenersi autorizzato, «nel suo potere discrezionale, a disporre diversamente da quel massimo» (ordinanza n. 170 del 1983).

La scelta di costituzionalizzare la disciplina della *vacatio legis* e dell'entrata in vigore delle leggi, seppure incide sul sistema delle fonti normative con un grado di vincolatività maggiore della disciplina contenuta nell'art. 10 delle disposizioni preliminari al codice civile, non può evidentemente condurre agli esiti ipotizzati dal rimettente, secondo il quale ciascun atto normativo avrebbe una competenza riservata a stabilire autonomamente il proprio termine di *vacatio legis*, poiché, al contrario, rientra nell'ordinaria forza attiva e passiva di legge la possibilità di intervenire su una disposizione non ancora entrata in vigore, anche al fine di modularne diversamente il termine di entrata in vigore.

Non è neanche possibile ritenere che una diversa modulazione della *vacatio legis*, ad opera della disposizione censurata, equivalga a interferire con l'*iter legis* di un diverso provvedimento normativo, con particolare riguardo alla sua fase integrativa dell'efficacia.

Sul punto, è sufficiente ricordare come, secondo la costante e risalente giurisprudenza di questa Corte, il momento cui deve essere riferito l'avvenuto perfezionamento del procedimento di approvazione del decreto legislativo coincide con l'emanazione dello stesso, senza che possa assumere rilievo il successivo termine di pubblicazione (sentenze n. 321 del 1983, n. 83 del 1974, n. 91 del 1962, n. 34 del 1960 e n. 39 del 1959).

Una volta chiarito, pertanto, che fine precipuo della pubblicazione e della disciplina della *vacatio legis* è quello di consentire la conoscibilità dell'atto, così da soddisfare una basilare esigenza di certezza del diritto, e che la pubblicazione medesima è fase che si pone a valle del completamento di quella propriamente costitutiva dell'atto normativo, si deve ritenere che la scelta del legislatore di modulare la *vacatio legis* di un diverso atto normativo non sia di per sé costituzionalmente illegittima, senza contare che, nel caso di specie, il termine è stato differito e non anticipato, peraltro per un periodo ragionevolmente contenuto, ciò che di per sé potrebbe mirare a consentire una conoscenza più approfondita di una complessa e articolata disciplina normativa, quale quella contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2022.

Il rilievo di tale differimento potrebbe, infatti, apprezzarsi proprio rispetto alle disposizioni del d.lgs. n. 150 del 2022 relative al mutamento del regime di procedibilità. Il più ampio termine di *vacatio* ha fatto sì che, secondo la ricostruzione operata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, dal testo dell'originario art. 85, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2022 fosse eliminato l'onere informativo gravante sul singolo giudice procedente e che il termine per la presentazione della querela decorresse da quello, posticipato, di entrata in vigore della legge; e ciò «ha consentito un periodo, in qualche modo, di “assorbimento” nel circuito sociale e giuridico del mutato regime di procedibilità» (quinta sezione penale, sentenza 10 gennaio-16 marzo 2023, n. 11229).

Alla luce di tali considerazioni, deve essere dichiarata non fondata la questione avente ad oggetto la violazione dell'art. 73, terzo comma, Cost.

6.- Con il terzo e ultimo ordine di censure, il rimettente prospetta un contrasto della norma censurata con il «coordinato disposto» degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7, paragrafo 1, CEDU e all'art. 15, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Il contrasto deriverebbe dall'assenza di una «sufficiente ragione giustificativa nella necessità di stabilire, peraltro in via d'urgenza, un (nuovo) termine di *vacatio legis* relativo all'intero d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, che tra i suoi effetti annoveri quello di impedire l'applicazione, sin dal 1° novembre 2022, delle modifiche più favorevoli al reo previste dal decreto da ultimo citato, in tal modo consentendo un'ultrattiva applicazione in *malam partem* della precedente disciplina».



6.1.- Anche tale questione non è fondata.

L'ordinanza muove, infatti, dall'erroneo convincimento che il differimento dell'entrata in vigore abbia inciso sulla efficacia delle singole disposizioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2022, e non sull'atto normativo stesso e sulla conseguente obbligatorietà dell'insieme dei suoi contenuti. In questo modo, il rimettente ha confuso la situazione che si sarebbe venuta a creare nell'ipotesi in cui, decorso il termine di vacatio legis, i contenuti del d.lgs. n. 150 del 2022 fossero divenuti efficaci quale conseguenza dell'entrata in vigore dell'atto, ma la loro applicabilità fosse stata differita nel tempo, dalla situazione (realmente verificatasi) in cui, invece, l'atto stesso non ha mai acquisito vigenza. In tale ultimo caso, i contenuti dell'atto (e, tra essi, l'estensione del regime di procedibilità a querela per i delitti per cui si procede nel giudizio *a quo*) costituiscono un elemento il cui concreto rilievo, al metro del principio di retroattività della *lex mitior*, è inibito dal non aver conseguito l'atto stesso alcuna efficacia obbligatoria.

Non può, dunque, aversi alcuna applicazione del principio di retroattività *in mitius* - e, di converso, del divieto di ultrattività di una normativa penale in *malam partem* - senza che si sia determinato, come nel caso di specie, un fenomeno di successione di leggi nel tempo.

7.- Le questioni sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe devono quindi essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), poi convertito, con modificazioni e con diverso titolo, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199, sollevate dal Tribunale ordinario di Siena, in composizione monocratica, in riferimento agli artt. 73, terzo comma, 77, secondo comma, della Costituzione, nonché al «coordinato disposto» degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7, paragrafo 1, della Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU) e all'art. 15, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2023

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_230151

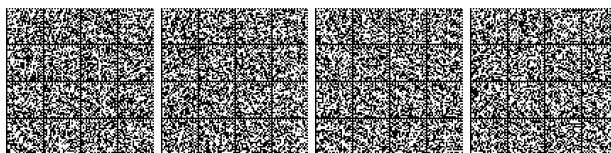
N. 152

*Ordinanza 21 giugno - 18 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Patente di guida - Revoca per guida in stato d'ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti - Estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova - Possibilità di conseguire una nuova patente entro tre anni dall'accertamento del reato - Asserita decorrenza del termine dal passaggio in giudicato della sentenza penale - Denunciata disparità di trattamento - Manifesta inammissibilità.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 219, comma 3-ter.
- Costituzione, art. 3.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 219, comma 3-*bis* (*recte*: comma 3-*ter*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Udine nel procedimento vertente tra V. A. e la Prefettura - UTG di Udine, con ordinanza del 15 giugno 2022, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2023.

Ritenuto che, con ordinanza del 15 giugno 2022 (reg. ord. n. 111 del 2022), il Giudice di pace di Udine ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 219, comma 3-*bis* (*recte*: comma 3-*ter*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede che «[q]uando la revoca della patente di guida è disposta a seguito delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-*bis* e 187, non è possibile conseguire una nuova patente di guida prima di tre anni a decorrere dalla data di accertamento del reato, fatto salvo quanto previsto dai commi 3-*bis* e 3-*ter* dell'articolo 222»;

che il giudice *a quo* riferisce che V. A. ha proposto ricorso per l'annullamento del provvedimento di revoca della patente di guida emesso dalla Prefettura - UTG di Udine a seguito della sentenza n. 699 del 2021, divenuta irrevocabile in data 29 giugno 2021, di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza, conseguente all'esito positivo della messa alla prova disposta ai sensi dell'art. 464-*septies* del codice di procedura penale;

che il rimettente rileva, preliminarmente, che nella circolare del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, 9 novembre 2020, prot. n. 15224, secondo il parere reso dall'Avvocatura generale dello Stato, è riferito che «il termine triennale di cui all'art. 219 comma 3 *ter* Codice della Strada per conseguire nuovamente la patente di guida, decorre dal passaggio in giudicato della sentenza che abbia accertato il reato»;

che il rimettente evidenzia, inoltre, che «nel caso di messa alla prova la sentenza è di estinzione del reato e non di accertamento» e che se «il legislatore avesse voluto ritenere che il termine per il conseguimento di una nuova patente di guida decorresse dalla irrevocabilità della sentenza avrebbe specificato tale decorrenza, come ad esempio nell'art. 224 C.d.S., dove si fa riferimento alla sentenza irrevocabile di condanna ed alla definitività del decreto penale di condanna»;

che il giudice *a quo* dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 219, comma 3-*ter*, cod. strada, ritenendo che l'interpretazione della detta disposizione, avvalorata dalla circolare del Ministero dell'interno n. 15224 del 2020, secondo cui il termine triennale per il conseguimento di una nuova patente di guida decorre dalla data del passaggio in giudicato della sentenza penale, se riferita ad una sentenza di estinzione del reato conseguente all'esito positivo della messa alla prova, determini disparità di trattamento «a seconda della definizione del procedimento penale nei diversi Tribunali dello Stato» e per la «mancata indicazione del termine di decorrenza triennale nel provvedimento di revoca»;

che, con atto depositato il 2 novembre 2022, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile;

che nel suo intervento il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce che l'ordinanza di rimessione difetta della descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* e risulta assolutamente carente di motivazione in punto di rilevanza della questione, per cui ne andrebbe dichiarata senz'altro la manifesta inammissibilità;

che, inoltre, secondo l'Avvocatura, «il giudice *a quo*, non avendo prospettato l'impossibilità di interpretare la disposizione *de qua* in conformità alla Costituzione [...], né avendo lamentato l'esistenza di una costante lettura della predetta disposizione in senso contrario alla Costituzione (il c.d. "diritto vivente")», si è limitato ad una richiesta di parere sulla conformità a Costituzione dell'interpretazione prospettata nell'ordinanza di rimessione», il che determinerebbe, anche sotto questo profilo, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.



Considerato che il Giudice di pace di Udine dubita, con riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 219, comma 3-ter, cod. strada;

che la norma censurata stabilisce che «[q]uando la revoca della patente di guida è disposta a seguito delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187, non è possibile conseguire una nuova patente di guida prima di tre anni a decorrere dalla data di accertamento del reato, fatto salvo quanto previsto dai commi 3-bis e 3-ter dell'articolo 222»;

che, secondo il rimettente, la detta norma, se interpretata, ai fini della decorrenza del termine triennale, come facente riferimento, nel caso di sentenza di estinzione del reato per l'esito positivo della messa alla prova ai sensi dell'art. 464-septies cod. proc. pen., alla data di passaggio in giudicato della sentenza, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., determinando disparità di trattamento «a seconda della definizione del procedimento penale nei diversi Tribunali dello Stato» e per la «mancata indicazione del termine di decorrenza triennale nel provvedimento di revoca»;

che - conformemente a quanto eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato - il giudice *a quo* ha omissso di descrivere compiutamente la fattispecie concreta sottoposta al suo giudizio, limitandosi a rappresentare che il provvedimento di revoca della patente è stato emesso a seguito della sentenza di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza per messa alla prova, divenuta irrevocabile in data 29 giugno 2021, e che nel predetto provvedimento non è stabilito il termine da cui decorre il triennio per il conseguimento della nuova patente di guida;

che il rimettente non ha fornito alcuna motivazione, anche alla luce degli specifici motivi di impugnazione proposti nel ricorso, in ordine alla rilevanza della questione concernente la decorrenza del termine triennale per ottenere la nuova patente in un giudizio, instaurato allo scopo di ottenere l'annullamento del provvedimento di revoca;

che l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta impedisce a questa Corte la necessaria verifica della rilevanza della questione, affermata dal rimettente in termini meramente astratti e apodittici;

che, inoltre, l'ordinanza di rimessione muove anche da una incompleta ricostruzione del complessivo quadro giurisprudenziale, non considerando in alcun modo quell'orientamento secondo cui dai «tre anni previsti dall'art. 219, comma 3 ter, del Codice della Strada va scomputato l'eventuale periodo di sospensione della patente che ha preceduto la revoca (in termini, Cons. Stato, Sez. V, 27 dicembre 2022, n. 11323; si vedano anche Cons. Stato, Sez. III, 24 aprile 2018, n. 2465; Cons. Stato, Sez. III, 6 giugno 2016, n. 2416)» (così, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 22 maggio 2023, n. 5027);

che le rilevate manchevolezze dell'ordinanza di rimessione compromettono irrimediabilmente il percorso argomentativo e comportano, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 99 del 2013, n. 314 e n. 268 del 2012), la manifesta inammissibilità della questione.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 219, comma 3-ter, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice di pace di Udine, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*  
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*  
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2023

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_230152



## N. 153

*Ordinanza 21 giugno - 18 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Riparto del fondo sanitario per l'anno 2022 -Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali - Estensione del regime transitorio introdotto per il 2021, senza previa intesa in sede di Conferenza permanente - Ricorso delle Regioni Liguria e Piemonte - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, di quelli che attengono all'attribuzione delle funzioni amministrative nonché del principio di leale collaborazione - Estinzione del processo.**

- Decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142, art. 19, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2).
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119, nonché 5 e 120.

## 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

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142, promossi con i ricorsi delle Regioni Liguria e Piemonte notificati il 21 novembre 2022, depositati in cancelleria il 22 novembre 2022 e il 1° dicembre 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 85 e 86 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2022 e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2023.

Ritenuto che, la Regione Liguria, con ricorso depositato il 22 novembre 2022 e iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2022, ha impugnato l'art. 19, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142, «per violazione del principio di leale collaborazione», in relazione all'art. 27, commi 1 e 7, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), nonché degli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione;

che la ricorrente contesta l'estensione al 2022, operata dalla disposizione impugnata, del regime transitorio di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali in materia sanitaria previsto dall'art. 27, comma 7, quinto periodo, del d.lgs. n. 68 del 2011, originariamente introdotto per il solo anno 2021 ad opera dell'art. 35, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106;



che, in particolare, l'impugnato art. 19, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), del d.l. n. 115 del 2022, come convertito, avrebbe «stabilito unilateralmente, senza alcuna previa intesa, anche per l'anno 2022, che l'85 per cento delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno standard nazionale per il medesimo anno 2021 sono ripartite secondo i criteri di cui al presente comma e il restante 15 per cento delle medesime risorse è ripartito sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio 2020»;

che l'adozione del descritto criterio temporaneo di riparto (85 per cento delle risorse sulla base della cosiddetta popolazione "pesata", tenendo quindi in considerazione i maggiori fabbisogni sanitari della popolazione anziana, e 15 per cento sulla base della popolazione "assoluta") sarebbe irragionevolmente penalizzante per le regioni, tra cui la Liguria, con popolazione di «elevata età media», determinando per esse l'attribuzione di una minore quota del fondo destinato alla sanità (pari per la Liguria medesima a circa 18,8 milioni di euro);

che la disposizione impugnata, dunque, sarebbe costituzionalmente illegittima, perché recante un criterio di riparto adottato unilateralmente, senza la necessaria, previa intesa con le regioni, e perché inciderebbe «direttamente e con effetti sostanziali» sulla materia della tutela della salute, in relazione alla quale le regioni sono titolari di competenza legislativa concorrente, «oltre che delle correlate funzioni amministrative tramite il servizio sanitario regionale, per lo svolgimento delle quali devono disporre di risorse adeguate al loro integrale finanziamento»;

che, con atto depositato il 30 dicembre 2022, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo, in via preliminare, che, successivamente alla presentazione del ricorso, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 21 dicembre 2022 ha definito all'unanimità «l'Accordo politico» per la ripartizione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale per l'anno 2022, raggiungendo l'intesa sull'applicazione dei criteri di riparto del fabbisogno finanziario «indistinto», il che «potrebbe far venir meno» l'interesse della Regione Liguria alla prosecuzione del giudizio;

che, nel merito, secondo l'Avvocatura generale, le questioni promosse in ricorso sono non fondate, anche perché con la disposizione impugnata lo Stato avrebbe inteso superare «la situazione di impasse» venutasi a creare in ragione del mancato accordo con le regioni sul riparto del fondo sanitario per l'anno 2022;

che, con atto depositato in data 24 gennaio 2023, la Regione Liguria ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla deliberazione della Giunta regionale 20 gennaio 2023, n. 17, in considerazione della sopravvenuta intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sul citato riparto del fondo sanitario per l'anno 2022;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto pervenuto in data 7 marzo 2023, ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso, conformemente alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 febbraio 2023;

che anche la Regione Piemonte, con ricorso depositato il 1° dicembre 2022 e iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2022, ha impugnato l'art. 19, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), del d.l. n. 115 del 2022, come convertito, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma Cost., dal momento che sarebbe «principio generale dell'ordinamento» - codificato, in primo luogo, dall'art. 1, comma 34-*bis*, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e poi dallo stesso art. 27 del d.lgs. n. 68 del 2011 - che il riparto del fondo sanitario nazionale tra le singole regioni venga operato dallo Stato in accordo con le regioni medesime, attraverso l'espressione dell'intesa in seno alla citata Conferenza permanente;

che, secondo la Regione Piemonte, contrasterebbe con il principio di leale collaborazione anche la previsione normativa di un termine certo (il 31 dicembre) entro cui adottare i decreti governativi di fissazione dei «pesi» in mancanza dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni;

che, con atto depositato il 30 dicembre 2022, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo le medesime circostanze, in fatto e in diritto, fatte valere avverso il ricorso iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2022;

che, con atto depositato in data 21 aprile 2023, la Regione Piemonte ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla deliberazione della Giunta regionale 17 aprile 2023, n. 4-6734, in considerazione della sopravvenuta intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sul riparto del fondo sanitario per l'anno 2022;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto pervenuto in data 14 maggio 2023, ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso, conformemente alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'11 maggio 2023.

Considerato che le questioni di legittimità costituzionale promosse con i menzionati ricorsi hanno ad oggetto la medesima disposizione e sono fondate su motivazioni e parametri parzialmente coincidenti, sicché può essere disposta la riunione dei giudizi, affinché le questioni siano decise con un'unica pronuncia;



che, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (tra le più recenti, sentenze n. 92, n. 80, n. 76 e n. 53 del 2023; ordinanze n. 49 e n. 43 del 2023).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi, dichiara estinto il processo.*

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2023

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_230153

N. 154

*Ordinanza 6 - 18 luglio 2023*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse dai deputati Giorgio Mulé e Roberto Occhiuto per le quali è pendente processo civile risarcitorio presso il Tribunale di Salerno - Delibere di insindacabilità adottate dalla Camera dei deputati il 27 luglio 2022 - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Salerno nei confronti della Camera dei deputati - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Ammissibilità del ricorso.**

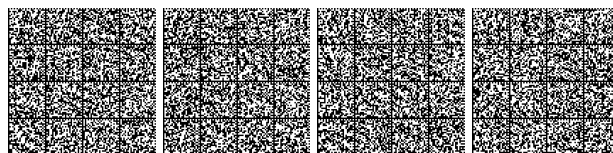
- Delibere della Camera dei deputati del 27 luglio 2022.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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



ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle delibere della Camera dei deputati del 27 luglio 2022 (doc. IV-*quater*, numeri 3 e 4), promosso dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione prima civile, con ricorso depositato in cancelleria il 17 febbraio 2023 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023, fase di ammissibilità, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 luglio 2023.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;  
deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2023.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 17 febbraio 2023 (reg. confl. poteri n. 2 del 2023), il Tribunale ordinario di Salerno, sezione prima civile, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla «delibera» (più correttamente due delibere, relative alla posizione di due parlamentari) del 27 luglio 2022 (doc. IV-*quater*, numeri 3 e 4), con cui la Camera dei deputati ha affermato che le dichiarazioni rese da Giorgio Mulé e Roberto Occhiuto, allora deputati, costituiscono opinioni espresse da membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni e ricadono, pertanto, nella garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il giudizio nell'ambito del quale è sorto il ricorso ha ad oggetto una richiesta risarcitoria per danni non patrimoniali avanzata da Marisa Manzini, all'epoca dei fatti Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale ordinario di Cosenza, nei confronti dei due ex parlamentari, i quali avrebbero a suo dire pronunciato frasi nei suoi confronti diffamatorie nel corso di una conferenza svoltasi il 13 maggio 2019 presso la sala stampa della Camera dei deputati;

che durante la conferenza, indetta, secondo quanto afferma il Tribunale di Salerno, «con il dichiarato scopo di reagire ad un complotto ordito nei confronti del sindaco di Cosenza Occhiuto Mario», fratello dell'on. Roberto Occhiuto, «gli onorevoli Mulé e Occhiuto» avrebbero parlato, «tra l'altro», di «“mala giustizia”» e di «“metodi scorretti”»;

che in questo modo, aggiunge il ricorrente, gli stessi avrebbero «insinua[to] il sospetto che la dr.ssa Manzini avesse agito sotto le direttive del senatore Morra, al fine di ottenere prestigiosi incarichi dalla Commissione Antimafia»;

che nel corso del giudizio, i due convenuti hanno prospettato l'improcedibilità della domanda attorea a motivo della insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle proprie dichiarazioni, giacché rese nell'esercizio della funzione;

che tuttavia, riferisce il Tribunale di Salerno, con propria ordinanza in data 13 gennaio 2022, lo stesso ha «sostanzialmente» rigettato tale richiesta «pur in mancanza di un espresso provvedimento in tal senso», avendo disposto la prosecuzione della fase istruttoria (è citata, sul valore di rigetto implicito dell'istanza in caso di silenzio, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 16 ottobre-5 dicembre 2014, n. 25739);

che, prosegue il ricorrente, con successiva «delibera» del 27 luglio 2022, la Camera dei deputati ha tuttavia ritenuto le dichiarazioni in relazione alle quali è in corso il giudizio insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, pertanto, sarebbe «evidente il contrasto tra quanto deliberato dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere ed il contenuto sostanziale della [propria] ordinanza», «dovendosi anzitutto stabilire [...] se sussiste nesso eziologico tra le dichiarazioni rese e la funzione parlamentare svolta»;

che, di conseguenza, conclude il ricorrente, «esiste un conflitto, la cui risoluzione non può che spettare alla Corte Costituzionale», alla quale è in definitiva chiesto di dichiarare «la ammissibilità del presente ricorso» ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), «con tutte le conseguenze di legge».

Considerato che, con ricorso depositato il 17 febbraio 2023 (reg. confl. poteri n. 2 del 2023), il Tribunale ordinario di Salerno, sezione prima civile, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla «delibera» del 27 luglio 2022 (più correttamente due delibere, doc. IV-*quater*, numeri 3 e 4, relative alla posizione di



due parlamentari), con cui la Camera dei deputati ha affermato che le dichiarazioni rese da Giorgio Mulé e Roberto Occhiuto, allora deputati, costituiscono opinioni espresse da membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni e ricadono, pertanto, nella garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.;

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953, ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del Tribunale di Salerno a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 34 e n. 1 del 2023, n. 35 del 2022 e n. 82 del 2020);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione della Camera dei deputati ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, ordinanze n. 34 e n. 1 del 2023, n. 35 del 2022 e n. 82 del 2020);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il Tribunale di Salerno lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita, in conseguenza dell'esercizio asseritamente illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante alla Camera dei deputati di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da membri di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 34 e n. 1 del 2023, n. 35 del 2022 e n. 82 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione prima civile, nei confronti della Camera dei deputati;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Tribunale di Salerno;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2023

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 18

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 giugno 2023*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente - Pesca - Norme della Regione Puglia - Tutela della fauna marina dei ricci di mare - Divieti, riferiti al mare territoriale della Puglia, relativi al prelievo, alla raccolta, alla detenzione, al trasporto, allo sbarco e alla commercializzazione degli esemplari di riccio di mare e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni.**

– Legge della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare), artt. 1 e 2.

Ricorso *ex* articolo 127 Costituzione nell'interesse del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (cod. fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 e domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

nei confronti della Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge regionale 18 aprile 2023, n. 6, recante «Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare», pubblicata sul B.U.R. Puglia n. 38 del 20 aprile 2023 in virtù della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 15 giugno 2023.

La Regione Puglia ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata, il cui articolo 1 dispone, quale finalità dell'intervento legislativo, che «con la presente legge la Regione Puglia intende favorire il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi».

Il successivo articolo 2, rubricato «Termini», dispone poi come segue:

«1. Nel mare territoriale della Puglia, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare (*Paracentrotus lividus*) e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni.

2. La commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti (con certificazioni e tracciabilità secondo legge) da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

Tali disposizioni legislative presentano diversi profili di incostituzionalità: il Consiglio dei Ministri ha pertanto ritenuto di doverla impugnare, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso.

1. Contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. s), Costituzione, nonché con la legge n. 963/1965 ed il decreto legislativo n. 4/2012, e con il D.M. Risorse agricole, alimentari e forestali del 12 gennaio 1995, quali norme interposte

1.1 Le sovrarichiamate disposizioni regionali contrastano anzitutto con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» [articolo comma 2, lett. s), Costituzione], che — per costante giurisprudenza costituzionale — e «trasversale» e «prevalente», imponendosi integralmente nei confronti delle Regioni e Province autonome, e per la quale spetta esclusivamente allo Stato la competenza a fissare livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale.

La «tutela dell'ambiente» attiene invero ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto, la cui qualificazione nella norma costituzionale surrichiamata legittima esclusivamente lo Stato ad adottare disposizioni di tutela.

Il relativo ambito di applicazione della tutela ambientale e per l'appunto «trasversale», in quanto tocca in effetti anche «campi di esperienza» — le cosiddette «materie» in senso proprio — attribuiti alla competenza legislativa regionale. Ne consegue che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da preciso limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, e le Province autonome, possono adottare nei settori di loro competenza, non essendo ad esse consentito di compromettere il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, per come individuato dalla norma statale (*cfr.*, *ex plurimis*, sentenza costituzionale n. 197 del 2014, § 3.2).



In altri termini, il carattere trasversale della materia «tutela dell'ambiente», se da un lato legittima gli enti territoriali a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro conferisce alla competenza esclusiva dello Stato il compito di individuare i limiti alla predetta legislazione regionale, ed a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (*cf.* sentenza costituzionale n. 249 del 2009).

1.2 Tanto premesso, si osserva che il sovratrascritto articolo 1 individua la finalità dell'intera legge regionale n. 6/2023 nella tutela della fauna marina dei ricci di mare, restando dunque indiscutibile che l'espresso richiamo all'obiettivo di preservare quella specie animale contro il rischio di estinzione va ricondotto proprio alla più generale «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Costituzione, afferente appunto competenza esclusiva statale.

Il successivo articolo 2 vieta invero — per un periodo di tre anni dall'entrata in vigore della stessa, e quindi fino al 5 maggio 2026 — il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto e la commercializzazione di esemplari di riccio di mare e dei relativi prodotti derivati freschi «nel mare territoriale della Puglia». Il medesimo divieto non opera invece per gli esemplari provenienti, con certificazioni sulla tracciabilità, da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia.

1.3 In Italia, la normativa sulla pesca marittima è stata a lungo rappresentata dalla Legge 14 luglio 1965, n. 963, di recente abrogata e sostituito con il decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4 («Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96»).

Nello specifico settore della materia di pesca di ricci di mare, la relativa disciplina è dipoi recata dal D.M. Risorse agricole, alimentari e forestali del 12 gennaio 1995 (a suo tempo adottato in base all'articolo 32 della ripetuta legge n. 963/1965, e tuttora vigente), il quale fissa con chiarezza quali sono i limiti della relativa attività di pesca, sia professionale che sportiva, nei seguenti termini:

ai sensi dell'articolo 1, «è consentita la pesca professionale del riccio di mare con la sola utilizzazione dei seguenti attrezzi da raccolta: asta a specchio e rastrello» (comma 1), «i pescatori subacquei professionali di cui al decreto ministeriale 20 ottobre 1986 possono effettuare la pesca di cui al comma 1 in immersione e solo manualmente» (comma 2), e «la pesca di cui al comma 1 è altresì consentita ai pescatori sportivi in apnea solo manualmente» (comma 3);

ai sensi dell'articolo 2, il pescatore professionale non può catturare giornalmente più di mille esemplari, mentre il pescatore sportivo non può catturarne (sempre giornalmente) più di cinquanta;

ai sensi dell'articolo 3, «la taglia minima di cattura del riccio di mare non può essere inferiore a 7 centimetri di diametro totale compresi gli aculei»;

ai sensi dell'articolo 4, «la pesca professionale e sportiva del riccio di mare è vietata nei mesi di maggio e giugno».

Tali essendo i limiti e le condizionalità cui la pesca dei ricci di mare è assoggettata ai sensi della vigente normativa nazionale, resta del tutto evidente come i variegati ed assoluti divieti introdotti dall'articolo 2 della L.R. Puglia n. 6/2023 (si rimarca, relativi al prelievo, alla raccolta, alla detenzione, al trasporto, allo sbarco ed alla commercializzazione di ricci di mare e dei relativi prodotti derivati freschi), tra l'altro per un consistente periodo di tre anni, limitino oltre misura la relativa attività, almeno in ambito pugliese.

Ai fini che qui occupano, risulta parimenti evidente come la introduzione di siffatti indiscriminati divieti, espressamente posti — ai sensi dell'articolo 1 della medesima legge regionale — a fini di tutela della specie animale di che trattasi (e segnatamente onde «favorire il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali», preservare «la risorsa ittica» e scongiurare «il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi») — abbiano invaso la competenza statale esclusiva in materia di tutela ambientale, di cui si è detto nei precedenti paragrafi, pervenendo a limitare diverse attività relative ai ricci di mare, in maniera ben diversificata rispetto al resto del territorio nazionale.

1.4 È appena il caso di ricordare che — anche ai fini del relativo inquadramento costituzionale — la definizione di pesca accolta nell'ordinamento nazionale italiano ripropone quella offerta dal legislatore unionale nel Regolamento UE n. 1380/2013, relativo alla politica comune della pesca.

Nel rintracciare i confini della materia, infatti, occorre considerare che il settore della pesca è stato profondamente inciso dalle regole comunitarie, volte fondamentalmente garantire un uso razionale delle risorse ittiche, con conseguente aumento d'attenzione per gli aspetti di tutela ambientale ad essa connessi e un forte ridimensionamento del ruolo delle normative nazionali.



Il particolare rapporto tra l'attività ittica e l'ambiente — riassumibile nella constatazione che le risorse alieutiche sono sì rinnovabili, ma anche esauribili e pertanto vanno gestite adattando il tasso di prelievo alla loro capacità di rinnovarsi — si è tradotto, sul piano normativo, in una serie di regole, nazionali e soprattutto sovranazionali di matrice europea, che operano come limiti in capo agli operatori del settore, e il cui rispetto dovrebbe garantire il mantenimento dell'equilibrio ambientale.

Sotto il profilo più strettamente costituzionale, la tendenza ad una lettura espansiva della materia di competenza statale esclusiva «tutela dell'ambiente», tale da comprendere anche la regolamentazione di aspetti relativi all'attività di pesca, è confermata nella sentenza n. 9 del 2013 della Corte costituzionale, resa in un giudizio per conflitto di attribuzione attivato dalla regione Sardegna nei riguardi del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012).

In detta occasione, codesta Corte, pur riconoscendo in capo alla Regione ricorrente la titolarità della «competenza primaria nella materia della pesca», ha chiaramente ricondotto l'oggetto del decreto ministeriale in quell'occasione impugnato alla materia «ambiente ed ecosistema» di competenza legislativa esclusiva dello Stato, affermando che «detta competenza si riferisce all'ambiente ed all'ecosistema in termini generali ed onnicomprensivi», sicché «quando il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali», la prevalenza deve essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella spettante alle Regioni o alle Province autonome, nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettate.

Anche nel consimile caso in esame, pertanto, i profili che incidono sulla disciplina della pesca del riccio di mare appaiono strumentali all'obiettivo perseguito di tutela ambientale, consistente proprio nella salvaguardia della specie ittica di che trattasi, e indirettamente dell'ecosistema.

1.5 Occorre aggiuntivamente rimarcare che l'attuale articolo 24 del decreto legislativo n. 4/2012 (in stretta continuità con quanto precedentemente e similmente previsto dall'articolo 32 della legge n. 963/1965, sulla base del quale — si rimarca — era stato adottato il D.M. del 12 gennaio 1995 più innanzi richiamato), prevede da un lato che «il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali [oggi Ministro dell'agricoltura e della sovranità alimentare, n.d.r.] può, con proprio decreto, sentita la Commissione consultiva centrale per la pesca marittima, disciplinare la pesca anche in deroga alle discipline regolamentari nazionali, in conformità alle norme comunitarie, al fine di adeguarla al progresso delle conoscenze scientifiche e delle applicazioni tecnologiche, e favorirne lo sviluppo in determinate zone o per determinate classi di essa» (comma 1), e dall'altro che lo stesso Ministro «può, con proprio decreto, sospendere l'attività di pesca o disporne limitazioni in conformità alle disposizioni del regolamento (CE) n. 2371/2002, al fine di conservare e gestire le risorse della pesca» (comma 2).

La generale disciplina della pesca, e l'apposizione di sospensioni o limitazioni in conformità con quanto previsto a livello europeo, in chiave di protezione ambientale delle risorse ittiche, e dunque — all'evidenza — assegnata in maniera esclusiva dalla legge statale alla competenza del Ministero dell'agricoltura e della sovranità alimentare, e per esso allo Stato.

Le descritte previsioni della L.R. Puglia n. 6/2023 eccedono pertanto le competenze costituzionali regionali, violando l'articolo 117, secondo comma, lett. s), Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, materia nella quale ricade la disciplina del fermo di pesca.

2. Contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. a), Costituzione, e con l'articolo 2 cod. nav. quale norma interposta

2.1 Le disposizioni regionali qui impuguate sono altresì invasive della competenza esclusiva dello Stato in materia di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. a), Costituzione allorché si riferiscono — per delimitare il proprio ambito applicativo — al «mare territoriale della Puglia» ed ai «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia» (cfr. articolo 2).

Alla luce di tali riferimenti, il presupposto alla base della legge regionale in parola e dato dalla astratta configurabilità di un «mare territoriale regionale», ipoteticamente appartenente o riferibile alla Regione Puglia, quale ambito entro il quale la stessa Regione sarebbe abilitata ad esercitare la propria potestà normativa. Tuttavia, la individuazione, delimitazione e classificazione dello «spazio marino» sono precluse alla competenza regionale, in quanto soggette anche ad interessi internazionali e a discipline dettate dal diritto dell'Unione europea.

La nozione di «mare territoriale regionale» e infatti sconosciuta al nostro ordinamento interno, ed altresì a quello internazionale, e non è dunque possibile equiparare o assimilare al territorio regionale (per come delimitato dai relativi confini) la fascia marina antistante alle singole coste regionali (di larghezza di 12 miglia, corrispondente all'estensione del mare territoriale ex articolo 2 cod. nav.), che per l'appunto il Codice della navigazione qualifica come «mare territoriale» assoggettato alla sovranità statale (articolo 2).



L'articolo 2 cod. nav. dispone invero in dettaglio quanto segue:

primo comma: «Sono soggetti alla sovranità dello Stato i golfi, i seni e le baie, le cui coste fanno parte del territorio della Repubblica, quando la distanza fra i punti estremi dell'apertura del golfo, del seno o della baia non supera le ventiquattro miglia marine. Se tale distanza è superiore a ventiquattro miglia marine, è soggetta alla sovranità dello Stato la porzione del golfo, del seno o della baia compresa entro la linea retta tirata tra i due punti più foranei distanti tra loro ventiquattro miglia marine»;

secondo comma: «È soggetta altresì alla sovranità dello Stato la zona di mare dell'estensione di dodici miglia marine lungo le coste continentali ed insulari della Repubblica e lungo le linee rette congiungenti i punti estremi indicati nel comma precedente. Tale estensione si misura dalla linea costiera segnata dalla bassa marea»;

terzo comma: «Sono salve le diverse disposizioni che siano stabilite per determinati effetti da leggi o regolamenti ovvero da convenzioni internazionali».

2.2 La specifica questione di costituzionalità qui sollevata intercetta l'ampia e più generale questione relativa alla competenza delle Regioni e degli enti locali sulle acque costiere, appunto entro le dodici miglia.

La giurisprudenza costituzionale in argomento è stata per lungo tempo caratterizzata dalle sentenze n. 23 del 1957 e n. 49 del 1958, e più di recente dalla sentenza n. 102 del 2008, le quali hanno in effetti delineato una forma di competenza legislativa delle Regioni sul mare territoriale: i relativi giudizi sono stati tutti originati da controversie tra Stato e Regioni sorte in ordine alla possibilità delle regioni di legiferare in relazione allo sfruttamento, a vario titolo, delle acque costiere (per finalità di pesca, per prelievo fiscale sugli ormeggi delle imbarcazioni da diporto, e soprattutto in relazione alla ricerca ed alla coltivazione in mare di idrocarburi liquidi e gassosi).

Sul versante opposto rispetto alle sentenze che, sia prima che dopo la revisione costituzionale del 2001, hanno avanzato la prospettiva di una competenza regionale sul mare territoriale, nei termini dianzi accennati, si colloca innanzitutto la sentenza n. 21 del 1968, pronunciata sotto la vigenza dell'originario articolo 117 Costituzione. In tale decisione, la Corte ha precisato che «quello dell'esistenza di un mare territoriale regionale altro non è se non problema di esistenza, fra le competenze regionali, di singole materie aventi un oggetto che implica l'utilizzazione di quel mare». Richiamando la sentenza n. 27 del 1953, la Corte ha pure precisato che l'attribuzione di una competenza in materia di pesca marittima non implica il riconoscimento dell'esistenza di un mare territoriale regionale o la possibilità di esercitare poteri su quel mare, sia pure limitatamente alla pesca.

Con la sentenza n. 21 del 1968, la Corte ha inoltre operato una distinzione tra il mare territoriale e il fondo o il sottofondo sottostante al mare territoriale, evidenziando come la corrispondente differenziazione del mare si rifaccia ad una varia natura e ad una diversa intensità dei poteri dello Stato, che attengono alla difesa, alla polizia della navigazione, alla vigilanza doganale, e via enumerando, mentre sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, con la conseguenza che la disciplina del fondo e del sottofondo non potrebbe che essere rimessa alla potestà legislativa statale. Infatti, «la condizione giuridica differenziata del mare trova fondamento in una diversità di funzione dei suoi vari tratti, là dove una sola è la funzione del fondo e del sottofondo marino; e la distinzione del mare territoriale della zona contigua e dell'alto mare è rilevante soltanto nella misura in cui lo è secondo il diritto internazionale, il quale non fa prevedere, per la piattaforma continentale, l'instaurazione di trattamenti diversi a seconda della sua posizione geografica».

A conclusioni analoghe la Corte è giunta più recentemente, anche a fronte del mutato quadro costituzionale a decorrere dal 2001.

Infatti, con la sentenza n. 39 del 2017, sorta da un ricorso promosso dallo Stato nei confronti di una legge regionale abruzzese che, con la finalità di tutelare l'ambiente e l'ecosistema, disponeva il divieto delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine dalla linea di costa, la Corte ha sostanzialmente confermato l'orientamento espresso nel 1968, ribadendo che «sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale».

2.3 Alla luce delle più recenti precisazioni della Corte costituzionale, deve concludersi che non è ad oggi configurabile una competenza legislativa regionale generalizzata, che si motivi per il mero riferimento al mare territoriale di riferimento delle regioni, non rinvenendosi — a livello nazionale, né internazionale — una tale ripartizione dello spazio marittimo. In particolare, non può equipararsi al territorio regionale (per come delimitato dai relativi confini) la



fascia marina (appunto di larghezza di 12 miglia, corrispondente all'estensione del mare territoriale *ex* articolo 2 cod. nav.) antistante alle singole coste regionali: come invece surrettiziamente intende fare la normativa pugliese qui oggetto di impugnazione.

La nozione di «mare territoriale» è bensì accolta dal diritto internazionale e interno, ma non può essere invocata in ambito interno per una segmentazione della relativa fascia marittima tra plurime autorità regionali. Il mare, piuttosto, in ambito internazionale e interno, è soggetto ad una ripartizione differenziata in ragione delle diverse esigenze di tutela all'uopo perseguite: a titolo esemplificativo, può aversi una perimetrazione rilevante ai fini della pesca, incentrata su aree definite in ambito internazionale [*cf.*: Allegato 1 al Regolamento (UE) n. 1343/2011, «relativo a talune disposizioni per la pesca nella zona coperta dall'accordo CGPM (Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo) e che modifica il regolamento (CE) n. 1967/2006 del Consiglio, relativo alle misure di gestione per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mar Mediterraneo»], ovvero una ripartizione rilevante per circoscrivere la competenza dell'autorità marittima, incentrata in zone marittime, compartimenti e circondari (*cf.*: articolo 16 cod. nav.). Ma si tratta, in ogni caso, di ripartizioni che non tengono conto di asseriti ed inesistenti «confini marittimi regionali», essendo esse determinate dal particolare obiettivo di interesse generale alla base della loro previsione.

In particolare, nel caso della pesca, emerge l'esigenza che una ripartizione delle aree marine sia correlata all'aspetto morfologico ed ecologico del mare, con riferimento alla varietà di *habitat*, alle condizioni ambientali e alle comunità biologiche presenti, che debbono essere valutate unitariamente, in una ottica necessariamente sovraregionale, anche perché in relazione ad ambiti marini prospicienti le coste di più Regioni.

Uguualmente, con riguardo alla ripartizione in zone marittime, compartimenti e circondari, essa tiene conto esclusivamente di finalità amministrative, onde organizzare gli ambiti di intervento dell'autorità marittima.

2.4 Ciò posto, a fronte di ripartizioni del mare territoriale che prescindono dall'elemento regionale (come appunto nel settore della «pesca», secondo la richiamata normativa unionale del 2011), non è possibile configurare un «mare territoriale regionale», e non è pertanto ammissibile l'esercizio della potestà legislativa regionale che si giustifichi (come nella fattispecie che qui occupa) per il mero riferimento ad un «ambito marittimo regionale» in nessun modo predefinito o legittimato a livello statale o internazionale.

Né le regioni potrebbero autodeterminare i limiti territoriali per l'esercizio della propria potestà legislativa, introducendo la (si rimarca, inesistente a livello nazionale e internazionale) nozione giuridica di «mare territoriale regionale»: non costituendo la Regione un ente sovrano, i limiti di esistenza della potestà regionale non potrebbero che essere posti da fonti sovraordinate, che — allo stato — non operano alcuna ripartizione regionale del mare territoriale.

Appare pertinente sottolineare che, anche con riguardo ai confini territoriali degli enti regionali e degli enti locali, la loro stessa modifica è assoggettata a procedimenti legislativi rinforzati ai sensi dell'articolo 132 Costituzione, rientranti nella competenza statale: a dimostrazione dell'indisponibilità, per l'ente regionale e per gli enti pubblici, dei limiti territoriali entro cui esercitare le proprie potestà pubbliche.

È invero appena il caso di evidenziare che un implicito riconoscimento di un «mare territoriale regionale» avrebbe ricadute non solo sulle previste competenze dell'Amministrazione centrale in materia di gestione della risorsa, ma anche confliggere con la competenza esclusiva dell'Unione europea in materia di pesca, sulle acque unionali che ricomprendono, come noto, le acque territoriali dei Paesi membri. Prerogativa che trova giustificazione nel fatto che la risorsa da gestire, non può avere una connotazione geografica specifica, atteso che per e sua natura non stanziale ma mobile.

2.5 Alla luce delle considerazioni che precedono, pertanto, la L.R. Puglia n. 6/2023 in parola, e segnatamente gli articoli 1 e 2 qui oggetto di impugnazione, allorché fanno riferimento a ripartizioni territoriali del mare di pertinenza della stessa Regione Puglia per segnarne l'ambito di operatività, si pone in manifesto disaccordo con la esclusiva competenza statale di cui alla lett. a) del secondo comma dell'articolo 117 Costituzione.

Non pare al riguardo sovrabbondante ricordare che, secondo la sentenza costituzionale n. 299 del 2010, «i “rapporti internazionali” e la “politica estera” (art. 117, secondo comma, lettera a, Costituzione) sono (...) rispettivamente, “riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento” ed alla “attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo” (sentenze n. 258 e n. 131 del 2008; n. 211 del 2006)»: situazioni che certamente ricorrono nella presente fattispecie, allorché — come si è illustrato — la nomenclatura giuridica del «mare territoriale» deriva da principi di diritto internazionale acquisiti nella normativa nazionale (e segnatamente nell'articolo 2 del Codice della navigazione, che al diritto internazionale fa espresso rinvio al terzo comma), rispetto ai quali le norme regionali qui denunciate, con il loro riferimento alla definizione di un «mare territoriale regionale», si pongono in manifesto contrasto.



*P. Q. M.*

*Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei Ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare — in accoglimento delle suesposte censure — la illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge regionale Puglia 18 aprile 2023, n. 6, per le ragioni e nei termini dettagliati nel presente ricorso.*

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2023, con allegata relazione;

2) copia della legge della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6.

Roma, 19 giugno 2023

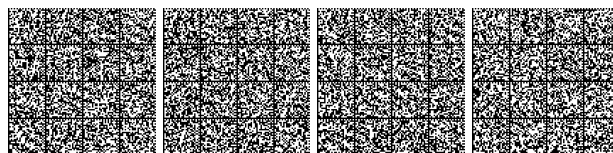
*Gli Avvocati dello Stato:* GALLUZZO - CASELLI

23C00114

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-029) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

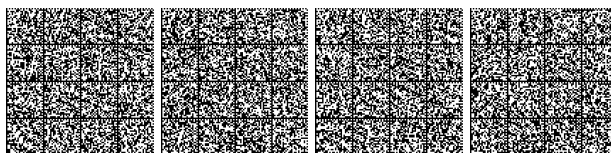
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

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

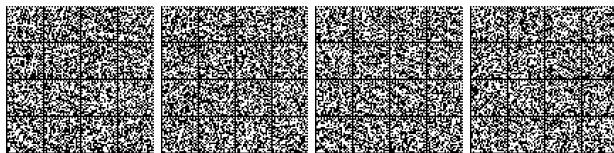
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



**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

|               |                                                                                                                                                                                                                        |                                                           |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| <b>Tipo A</b> | Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:<br>(di cui spese di spedizione € 257,04)*<br>(di cui spese di spedizione € 128,52)*                                               | - annuale € <b>438,00</b><br>- semestrale € <b>239,00</b> |
| <b>Tipo B</b> | Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:<br>(di cui spese di spedizione € 19,29)*<br>(di cui spese di spedizione € 9,64)*                   | - annuale € <b>68,00</b><br>- semestrale € <b>43,00</b>   |
| <b>Tipo C</b> | Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:<br>(di cui spese di spedizione € 41,27)*<br>(di cui spese di spedizione € 20,63)*                                                       | - annuale € <b>168,00</b><br>- semestrale € <b>91,00</b>  |
| <b>Tipo D</b> | Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:<br>(di cui spese di spedizione € 15,31)*<br>(di cui spese di spedizione € 7,65)*                                        | - annuale € <b>65,00</b><br>- semestrale € <b>40,00</b>   |
| <b>Tipo E</b> | Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:<br>(di cui spese di spedizione € 50,02)*<br>(di cui spese di spedizione € 25,01)*  | - annuale € <b>167,00</b><br>- semestrale € <b>90,00</b>  |
| <b>Tipo F</b> | Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:<br>(di cui spese di spedizione € 383,93)*<br>(di cui spese di spedizione € 191,46)* | - annuale € <b>819,00</b><br>- semestrale € <b>431,00</b> |

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

|                                                                  |        |
|------------------------------------------------------------------|--------|
| Prezzi di vendita: serie generale                                | € 1,00 |
| serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione     | € 1,00 |
| fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico                 | € 1,50 |
| supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 129,11)\*  
(di cui spese di spedizione € 74,42)\*

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)\*  
(di cui spese di spedizione € 20,95)\*

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

|                                                              |                 |
|--------------------------------------------------------------|-----------------|
| Abbonamento annuo                                            | € <b>190,00</b> |
| Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% | € <b>180,50</b> |
| Volume separato (oltre le spese di spedizione)               | € 18,00         |

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

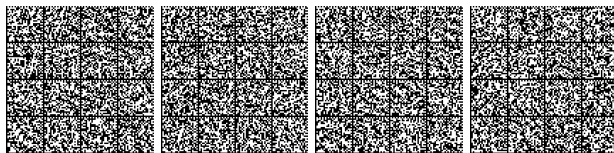
**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

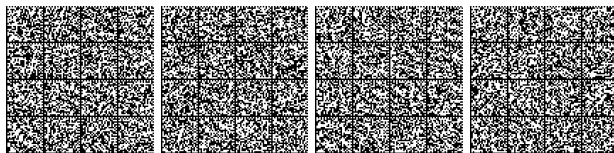
\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





€ 6,00

