

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 6

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 febbraio 2024

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

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 11. Ordinanza 11 gennaio - 6 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali applicate dal questore - Avviso orale c.d. rafforzato - Possibilità di imporre il divieto di possedere o utilizzare qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente (tra cui, secondo il diritto vivente, il telefono cellulare) - Sanzioni in caso di inosservanza - Denunciata violazione dei principi, costituzionali e convenzionali, di eguaglianza, tassatività in materia penale, nonché della segretezza della corrispondenza, del rispetto della vita privata e delle libertà di comunicazione e manifestazione del pensiero - Intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* della disposizione censurata - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, artt. 3, comma 4, e 76, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 21, 25 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 10.

Pag. 1

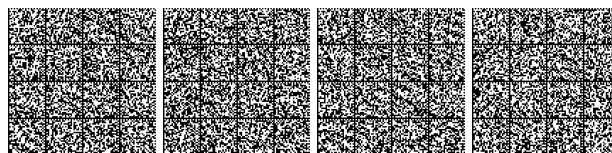
ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2024 (della Regione Campania).

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza regionale - Disposizioni in materia di programmazione ed utilizzazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione – Imputazione delle risorse - Prevista definizione, dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, d'intesa con il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Presidente di regione o di provincia autonoma, di un accordo denominato "Accordo per la coesione" volto a individuare gli obiettivi di sviluppo - Prevista riassegnazione, per far fronte a eventuali carenze di liquidità, delle risorse del Fondo, assegnate e non ancora utilizzate, a un intervento di titolarità di altra amministrazione, di urgente realizzazione – Previsione che, in tal caso, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, d'intesa con l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, dispone tale riassegnazione, sentita l'amministrazione titolare dell'intervento defanziato.

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza regionale - Previsione che il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione, determina il defanziamento dell'Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata nel cronoprogramma e i pagamenti effettuati.

Regioni – Impresa - Previsione che per Zona economica speciale (ZES) si intende una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali, da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno, può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa - Istituzione della Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica) comprensiva dei territori delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna – Prevista istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri della Cabina di regia ZES, con compiti di indirizzo,



coordinamento, vigilanza e monitoraggio, e della Struttura di missione ZES, che provvede, tra l'altro, alla predisposizione del piano strategico della ZES unica, con garanzia di partecipazione delle regioni interessate – Presentazione dell'istanza da parte di coloro che intendono avviare attività economiche, ovvero insediare attività industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES unica, per il rilascio dell'autorizzazione unica – Indizione della conferenza di servizi da parte della Struttura di missione ZES, a seguito della ricezione dell'istanza medesima – Prevista determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, sostitutiva di ogni altra autorizzazione, approvazione e parere, che consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto e che, ove necessario, costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento – Previsione di una disciplina transitoria e di coordinamento.

- Decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, artt. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce le lettere *d)* e *i)* dell'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023); 2, comma 4; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 22.

Pag. 5

N. 6. Ordinanza del G.U.P. presso il Tribunale di Isernia del 18 dicembre 2023

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Mancata previsione dell'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare del giudice dell'udienza preliminare che abbia rigettato, per motivi concernenti il merito, la richiesta di applicazione della pena formulata dal medesimo imputato e per il medesimo fatto storico, nel medesimo procedimento.

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.

Pag. 22

N. 7. Ordinanza del G.U.P. presso il Tribunale di Grosseto del 3 gennaio 2024

Reati e pene – Sequestro di persona – Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa quando il fatto è commesso in danno del coniuge ovvero, in via subordinata, quando il fatto è commesso in danno del coniuge non più convivente.

- Codice penale, art. 605, sesto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *d)*, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

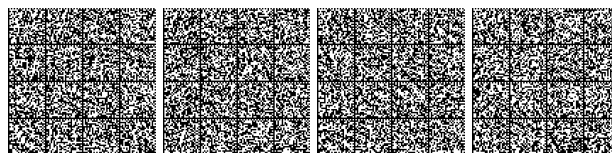
Pag. 26

N. 8. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Siracusa del 12 dicembre 2023

Industria – Amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e confisca – Previsione che quando il sequestro ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario – Denunciata disciplina che impone al giudice di autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva al solo ricorrere di misure di bilanciamento adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, introdotto dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17.

Pag. 35

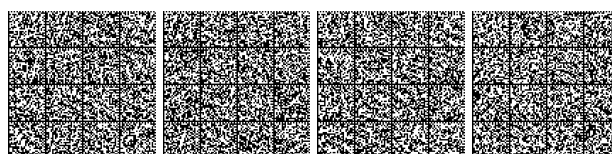


N. 9. Ordinanza del Consiglio di Stato del 5 dicembre 2023

Domini collettivi – Partecipanze agrarie - Norme dalla Regione Emilia-Romagna – Controlli – Previsione che la Giunta regionale esercita il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni delle Partecipanze agrarie della Regione Emilia-Romagna concernenti gli statuti e i regolamenti, ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università), art. 49, comma 1, lettera *b*), in combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge regionale 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale).....

Pag. 49





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 11

Ordinanza 11 gennaio - 6 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione personali applicate dal questore - Avviso orale c.d. rafforzato - Possibilità di imporre il divieto di possedere o utilizzare qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente (tra cui, secondo il diritto vivente, il telefono cellulare) - Sanzioni in caso di inosservanza - Denunciata violazione dei principi, costituzionali e convenzionali, di eguaglianza, tassatività in materia penale, nonché della segretezza della corrispondenza, del rispetto della vita privata e delle libertà di comunicazione e manifestazione del pensiero - Intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* della disposizione censurata - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, artt. 3, comma 4, e 76, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 15, 21, 25 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

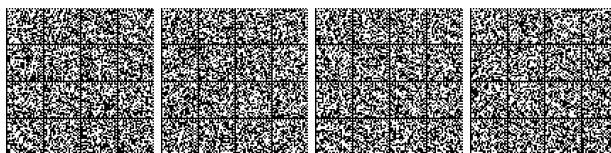
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, e 76, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Siracusa, nel procedimento penale a carico di L. C., con ordinanza del 24 novembre 2022, iscritta al n. 22 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 9 gennaio 2024.

Udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 24 novembre 2022, iscritta al n. 22 del registro ordinanze 2023, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Siracusa ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, e 76, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle



misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), in riferimento agli artt. 3, 15, 21, 25 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

che il rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi, in sede cautelare, sulla richiesta di sequestro in via preventiva del telefono cellulare di L. C., indagato per il delitto di cui all'art. 76, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 perché, in data 15 febbraio 2021, avrebbe trasgredito all'avviso orale del Questore di Siracusa (notificato in data 12 gennaio 2021) con cui gli veniva fatto divieto di possedere o utilizzare «qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente», in applicazione di quanto previsto dall'art. 3, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011;

che, prosegue il rimettente, le questioni sarebbero rilevanti perché la pronuncia sulla domanda cautelare richiede una valutazione sul fumus relativo al delitto previsto dalle norme censurate;

che le questioni sarebbero non manifestamente infondate alla luce della costante interpretazione che, dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011, ha dato la giurisprudenza di legittimità, secondo la quale l'avviso orale rafforzato del questore, allorché vieta il possesso e l'utilizzo di «qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente», include anche il telefono cellulare (è richiamata, sul punto, Corte di cassazione, sezione feriale, sentenza 1° settembre-1° ottobre 2009, n. 38514);

che, così interpretate, le disposizioni censurate confliggerebbero con plurimi parametri costituzionali e convenzionali;

che, innanzi tutto, sarebbe leso l'art. 15 Cost., perché le forme di corrispondenza e di comunicazione che esso tutela non potrebbero non includere oggi quelle veicolate, in forma telematica, attraverso l'uso del telefono cellulare, e la loro limitazione, nel caso di specie, non avverrebbe nel rispetto della riserva di giurisdizione prevista da tale articolo, dal momento che a valutare i presupposti per l'applicazione della misura è un'autorità amministrativa;

che ad essere violato sarebbe anche l'art. 21 Cost., perché le disposizioni censurate comprometterebbero gravemente la libertà di manifestazione del pensiero nella sfera della partecipazione alla vita pubblica, con riguardo alla libertà di informare, di essere informati (o di ricevere informazioni) e di informarsi (o di ricercare informazioni);

che il divieto di possesso e utilizzo del telefono cellulare conseguente all'emissione dell'avviso orale rafforzato si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost., per il fatto di determinare «l'isolamento dell'individuo e la difficoltà di reinserimento sociale dei soggetti più svantaggiati»;

che sarebbe parimenti menomato il principio di tassatività in materia penale, garantito dall'art. 25 Cost., perché il divieto emanato dall'autorità amministrativa non indicherebbe il periodo di vigenza dello stesso, esponendo il soggetto passivo al rischio di incorrere nel reato per un tempo non determinato;

che il medesimo divieto si rivelerebbe, da ultimo, non proporzionato rispetto agli ambiti e alle finalità di cui agli artt. 8 e 10 CEDU, evocati per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., che tutelano rispettivamente il diritto al rispetto della vita privata e familiare e la libertà di espressione, in quanto il notevole sacrificio subito dall'individuo - che si veda sanzionato penalmente per la violazione di un precetto dell'autorità amministrativa - non risulterebbe adeguatamente correlato al bene che si intenderebbe proteggere, quello della sicurezza pubblica, che non parrebbe effettivamente leso dal possesso di un telefono cellulare.

Considerato che, con la sentenza n. 2 del 2023, depositata il 12 gennaio 2023 e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il successivo 18 gennaio, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 15 Cost., dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011 nella parte in cui include i telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il questore può vietare, in tutto o in parte, il possesso o l'utilizzo;

che, pertanto, per effetto della suddetta dichiarazione di illegittimità costituzionale, è venuta meno la norma ricavabile, secondo l'interpretazione invalsa nel diritto vivente, dall'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011, che vieta il possesso e l'utilizzo del telefono cellulare a chi sia destinatario di un avviso orale rafforzato del questore;

che, di conseguenza, l'inosservanza del medesimo divieto non integra più il reato di cui all'art. 76, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011, anch'esso oggetto di censure;

che, quindi, le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel presente giudizio risultano essere prive di oggetto, circostanza che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, determina la loro manifesta inammissibilità (*ex multis*, ordinanze n. 213 e n. 86 del 2023, n. 204 e n. 102 del 2022, n. 206 del 2021 e n. 125 del 2020).

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 delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, e 76, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 15, 21, 25 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Siracusa, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240011





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2024
(della Regione Campania)

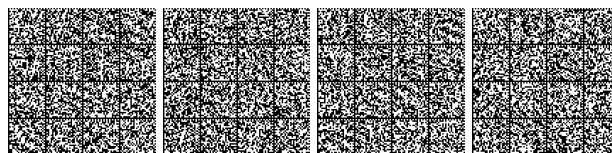
Bilancio e contabilità pubblica – Finanza regionale - Disposizioni in materia di programmazione ed utilizzazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione – Imputazione delle risorse - Prevista definizione, dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, d'intesa con il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Presidente di regione o di provincia autonoma, di un accordo denominato "Accordo per la coesione" volto a individuare gli obiettivi di sviluppo - Prevista riassegnazione, per far fronte a eventuali carenze di liquidità, delle risorse del Fondo, assegnate e non ancora utilizzate, a un intervento di titolarità di altra amministrazione, di urgente realizzazione – Previsione che, in tal caso, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, d'intesa con l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, dispone tale riassegnazione, sentita l'amministrazione titolare dell'intervento defanziato.

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza regionale - Previsione che il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione, determina il defanziamento dell'Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata nel cronoprogramma e i pagamenti effettuati.

Regioni – Impresa - Previsione che per Zona economica speciale (ZES) si intende una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali, da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno, può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa - Istituzione della Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica) comprensiva dei territori delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna – Prevista istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri della Cabina di regia ZES, con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio, e della Struttura di missione ZES, che provvede, tra l'altro, alla predisposizione del piano strategico della ZES unica, con garanzia di partecipazione delle regioni interessate – Presentazione dell'istanza da parte di coloro che intendono avviare attività economiche, ovvero insediare attività industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES unica, per il rilascio dell'autorizzazione unica – Indizione della conferenza di servizi da parte della Struttura di missione ZES, a seguito della ricezione dell'istanza medesima – Prevista determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, sostitutiva di ogni altra autorizzazione, approvazione e parere, che consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto e che, ove necessario, costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento – Previsione di una disciplina transitoria e di coordinamento.

– Decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, artt. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce le lettere *d*) e *i*) dell'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023); 2, comma 4; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 22.

Ricorso per la Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale, on. le Vincenzo De Luca, quale legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Almerina Bove (c.f. BVO LRN 70C46 I262Z) e Angelo Marzocchella (c.f. MRZ NGL 70D24 F839Y) dell'Avvocatura regionale (PEC: almerinabove@pec.regione.campania.it; angelomarzocchella@pec.regione.campania.it; - fax 0817963684 presso cui desiderano ricevere ogni comunicazione ex art. 136, codice di procedura penale) domiciliati in Roma, alla via Poli, n. 29, in virtù di procura speciale e provvedimento autorizzativo (deliberazione di Giunta regionale n. 12 del 10 gennaio 2024) allegati in atti;



Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 («Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione»), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162 («Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione»), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 16 novembre 2023, n. 268:

a) per violazione degli articoli 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178:

alla lettera d) del medesimo, prevede che gli accordi per la coesione siano definiti, tra l'altro, «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione», ove da interpretarsi nel senso di subordinare la sottoscrizione dell'Accordo per la coesione alla verifica dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, piuttosto che allo stato di avanzamento dei detti cicli;

alla lettera i) del medesimo, prevede che «Per far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, assegnate per un intervento e non ancora utilizzate, possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza. In tal caso, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, d'intesa con l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, dispone la riassegnazione delle risorse per il nuovo intervento, sentita l'amministrazione titolare dell'intervento defanziato»;

b) per violazione degli articoli 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dell'art. 2, nella parte in cui, al comma 4, prevede che «Il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione determina il defanziamento dell'Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio di cui all'art. 4» senza far salva la circostanza che il ritardo sia dovuto a causa non imputabile all'Amministrazione beneficiaria e comunque sia recuperabile nel periodo di programmazione e nella parte in cui prevede che «Le risorse derivanti dal defanziamento di cui al primo periodo rientrano nella disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, per essere nuovamente impiegate per le finalità di cui all'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'art. 1 del presente decreto, secondo criteri di premialità, nei limiti della ripartizione di cui al medesimo art. 1, comma 178, alinea, primo periodo», anziché prevedere che tali risorse siano reimpiagate dalla stessa amministrazione assegnataria delle medesime;

c) per violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, degli articoli 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, che istituiscono e disciplinano l'organizzazione e le modalità di funzionamento della Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica);

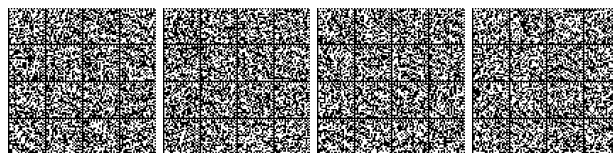
d) per violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dell'art. 22, nella parte in cui reca la disciplina transitoria e di coordinamento a fronte dell'istituzione della ZES unica.

Premessa.

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 16 novembre 2023, n. 268, è stata pubblicata la legge 13 novembre 2023, n. 162, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante «Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione».

I.1. Ai sensi dell'art. 1 del menzionato decreto-legge «1. Al fine di assicurare un più efficace coordinamento tra le risorse europee e nazionali per la coesione, le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza, di seguito PNRR, e le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021- 2027, l'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, è sostituito dal seguente:

“178. Il complesso delle risorse di cui al comma 177 è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, ripartiti nella proporzione dell'80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e del 20 per cento nelle aree del Centro-Nord, secondo la seguente articolazione annuale: 4.000 milioni di euro per l'anno 2021, 5.000 milioni di euro annui dal 2022 al 2029 e 6.000 milioni di euro per l'anno 2030. Al completamento delle risorse da destinare alla sud-



detta programmazione si provvede ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Per l'utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027 e nell'ambito della normativa vigente sugli aspetti generali delle politiche di coesione, si applicano le seguenti disposizioni:

a) la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione è impiegata per iniziative e misure afferenti alle politiche di coesione, come definite dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, nonché per l'attuazione degli Accordi per la coesione di cui alle lettere c) e d). La dotazione finanziaria è altresì impiegata in coerenza con le politiche settoriali, con gli obiettivi e le strategie dei fondi strutturali europei del periodo di programmazione 2021-2027 e con le politiche di investimento e di riforma previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), secondo principi di complementarità e di addizionalità;

b) con una o più delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), adottate su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, sentita la Cabina di regia del Fondo per lo sviluppo e la coesione istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 febbraio 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 67 del 21 marzo 2016, sono imputate in modo programmatico, nel rispetto delle percentuali previste dal primo periodo dell'alinea del presente comma e tenuto conto delle assegnazioni già disposte:

1) le risorse del Fondo eventualmente destinate alle amministrazioni centrali, con l'indicazione di ciascuna amministrazione beneficiaria e dell'entità delle risorse per ciascuna di esse, assicurando una quota prevalente per gli interventi infrastrutturali;

2) le risorse del Fondo eventualmente destinate alle regioni e alle province autonome, con l'indicazione dell'entità delle risorse per ciascuna di esse;

(omissis);

d) sulla base della delibera di cui alla lettera b), numero 2), dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Presidente di regione o di provincia autonoma definiscono d'intesa un accordo, denominato 'Accordo per la coesione', con il quale vengono individuati gli obiettivi di sviluppo da perseguire attraverso la realizzazione di specifici interventi, anche con il concorso di più fonti di finanziamento. Sullo schema di Accordo per la coesione è sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. L'elaborazione dei suddetti Accordi per la coesione avviene con il coinvolgimento e il ruolo proattivo delle amministrazioni centrali interessate, con particolare riferimento al tema degli interventi infrastrutturali e alla loro coerenza con gli interventi nazionali, nell'ottica di una collaborazione interistituzionale orientata alla verifica della compatibilità delle scelte allocative delle regioni con le priorità programmatiche nazionali e con quelle individuate dai fondi strutturali europei del periodo di programmazione 2021-2027.

In particolare, ciascun Accordo per la coesione di cui alla presente lettera contiene:

1) la specificazione degli interventi e delle eventuali linee d'azione suscettibili di finanziamento, selezionati all'esito dell'istruttoria espletata, congiuntamente alla regione o alla provincia autonoma interessata, dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri ai fini della loro coerenza con i documenti di programmazione europea e nazionale nonché l'indicazione delle diverse fonti di finanziamento previste;

2) il cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun intervento o linea d'azione;

3) in caso di presenza di città metropolitane nel territorio regionale, l'entità delle risorse ad esse destinate, ivi comprese quelle di cui all'art. 53 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41;

4) l'indicazione del contenuto degli impegni reciprocamente assunti;

5) l'entità delle risorse del Fondo eventualmente destinate al finanziamento della quota regionale di cofinanziamento dei programmi regionali e provinciali europei ai sensi dell'art. 1, comma 52, della presente legge, nei limiti previsti dall'art. 23, comma 1-ter, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233;

6) il piano finanziario dell'Accordo per la coesione articolato per annualità definito in considerazione del cronoprogramma finanziario degli interventi;

7) i principi per la definizione del sistema di gestione e controllo dell'Accordo per la coesione, nonché di monitoraggio dello stesso;

8) l'indicazione degli interventi già finanziati, a valere sulla dotazione finanziaria del Fondo, mediante anticipazioni o assegnazioni specifiche disposte con delibera del CIPESS; compatibilmente con i vincoli previsti dalla delibera di assegnazione, a detti interventi si applicano le modalità di attuazione e di monitoraggio dell'Accordo per la coesione;



(omissis);

i) le risorse assegnate ai sensi della lettera e) sono trasferite dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, nei limiti degli stanziamenti annuali di bilancio, in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183. Il Ministero dell'economia e delle finanze assegna le risorse trasferite alla suddetta contabilità in favore delle amministrazioni di cui agli Accordi per la coesione, secondo l'articolazione temporale indicata dai medesimi accordi, ed effettua i pagamenti a valere sulle medesime risorse in favore delle suddette amministrazioni, secondo le procedure stabilite dalla citata legge n. 183 del 1987 e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1988, n. 568, nonché da altre disposizioni di legge, sulla base delle richieste presentate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione. Ai fini della verifica dello stato di avanzamento della spesa riguardante gli interventi finanziati con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, le amministrazioni titolari degli interventi comunicano i relativi dati al sistema di monitoraggio unitario di cui all'art. 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sulla base di un apposito protocollo di colloquio telematico. Per far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, assegnate per un intervento e non ancora utilizzate, possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza. In tal caso, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, d'intesa con l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, dispone la riassegnazione delle risorse per il nuovo intervento, sentita l'amministrazione titolare dell'intervento defanziato;

(omissis).”».

I.2. L'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 124 del 2023, poi, dispone che «Il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione determina il defanziamento dell'Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio di cui all'art. 4. Le risorse derivanti dal defanziamento di cui al primo periodo rientrano nella disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, per essere nuovamente impiegate per le finalità di cui all'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'art. 1 del presente decreto, secondo criteri di premialità, nei limiti della ripartizione di cui al medesimo art. 1, comma 178, alinea, primo periodo».

II.1. Al capo III, il decreto-legge in menzione, sostituendo la previgente disciplina in materia di Zone economiche speciali, ha introdotto nell'ordinamento la Zona economica speciale per il Mezzogiorno, denominata ZES unica, disponendo, in particolare, all'art. 9, che «1. Per Zona economica speciale (ZES) si intende una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa.

2. A far data dal 1° gennaio 2024 è istituita la Zona economica speciale per il Mezzogiorno - ZES unica, di seguito denominata “ZES unica”, che ricomprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna».

I successivi articoli del richiamato capo dispongono, rispettivamente, quanto segue:

a) all'art. 10, che «1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita la Cabina di regia ZES, con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio, presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e composta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro per la pubblica amministrazione, dal Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, dal Ministro per lo sport e i giovani, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro delle imprese e del made in Italy, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, dal Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dal Ministro del turismo, dal Ministro della cultura, dagli altri Ministri competenti in base all'ordine del giorno di ciascuna riunione, nonché dai Presidenti delle regioni di cui all'art. 9, comma 2, dal Presidente dell'Unione delle province d'Italia o da un suo delegato e dal Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani o da un suo delegato. Alle riunioni della Cabina di regia possono essere invitati come osservatori i rappresentanti di enti pubblici locali e nazionali e dei portatori di interesse collettivi o diffusi. L'istruttoria tecnica delle riunioni della Cabina di regia è svolta da una Segreteria tecnica, costituita da rappresentanti designati delle amministrazioni componenti, senza nuovi o maggiori oneri a carico



della finanza pubblica, e coordinata dalla Struttura di missione di cui al comma 2. Nella prima riunione della Cabina di regia è approvato il regolamento di organizzazione dei lavori della stessa. Per la partecipazione alle riunioni della Cabina di regia non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

2. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita, ai sensi dell'art. 7, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, una Struttura di missione denominata «Struttura di missione ZES», alla quale è preposto un coordinatore, articolata in due direzioni generali ed in quattro uffici di livello dirigenziale non generale. La Struttura di missione è rinnovabile fino al 31 dicembre 2034.

3. La Struttura di missione ZES provvede, in particolare, allo svolgimento delle seguenti attività:

a) assicura, sulla base degli orientamenti della Cabina di regia ZES, supporto all'autorità politica delegata in materia di ZES per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano strategico della ZES unica di cui all'art. 11;

b) coordina la segreteria tecnica della Cabina di regia ZES;

c) svolge compiti di coordinamento e attuazione delle attività previste nel Piano strategico della ZES unica;

c-bis) svolge compiti di monitoraggio, con cadenza almeno semestrale e sulla base degli indicatori di avanzamento fisico, finanziario e procedurale definiti dalla Cabina di regia ZES, degli interventi e degli incentivi concessi nella ZES unica, anche al fine di verificare l'andamento delle attività, l'efficacia delle misure di incentivazione concesse e il raggiungimento dei risultati attesi come indicati nel Piano strategico della ZES unica;

d) sovrintende allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del Piano strategico della ZES unica;

e) definisce, in raccordo con le amministrazioni competenti, le attività necessarie a promuovere l'attrattività della ZES unica per le imprese e garantire la disponibilità e l'accessibilità al pubblico delle informazioni rilevanti;

f) definisce, in raccordo con le amministrazioni competenti, le attività necessarie a prevenire tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata;

g) cura l'istruttoria e svolge le funzioni di amministrazione procedente ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 15, fatto salvo quanto previsto dai commi 6 e 7 del medesimo art. 15;

h) assicura lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità della ZES unica, mediante il portale web della ZES unica di cui all'art. 12, anche avvalendosi delle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. La Struttura di missione di cui al comma 2 è composta da un contingente di tre unità dirigenziali di livello generale, tra cui il coordinatore, di quattro unità dirigenziali di livello non generale e di sessanta unità di personale non dirigenziale. Le unità di personale non dirigenziale di cui al primo periodo sono individuate, nel limite di trenta unità, tra il personale trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 50, comma 2, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 e, nel limite di trenta unità, anche tra il personale di altre amministrazioni pubbliche, ordini, organi, enti o istituzioni, che è collocato in posizione di comando o fuori ruolo o altro analogo istituto previsto dai rispettivi ordinamenti, e con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche. All'atto del collocamento fuori ruolo e per tutta la durata di esso, nella dotazione organica dell'amministrazione di provenienza è reso indisponibile un numero di posti equivalente dal punto di vista finanziario. Alla predetta Struttura è assegnato un contingente di esperti ai sensi dell'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, cui compete un compenso fino a un importo massimo annuo di euro 50.000 al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico dell'amministrazione per singolo incarico e nel limite di spesa complessivo di euro 700.000 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034. Il trattamento economico del personale collocato in posizione di comando o fuori ruolo o altro analogo istituto ai sensi del secondo periodo è corrisposto secondo le modalità previste dall'art. 9, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 303 del 1999. Il contingente di personale non dirigenziale può essere composto anche da personale di società pubbliche controllate o partecipate dalle amministrazioni centrali dello Stato in base a rapporto regolato mediante apposite convenzioni, ovvero da personale non appartenente alla pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 9, comma 2, del decreto legislativo n. 303 del 1999, il cui trattamento economico è stabilito all'atto del conferimento dell'incarico.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definite l'organizzazione della Struttura di missione ZES e le competenze degli uffici. Con il medesimo decreto è individuata altresì la data a decorrere dalla quale sono trasferite alla Struttura di missione ZES le funzioni già di titolarità dei Commissari straordinari di cui all'articolo 4, comma 6-bis, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123.



6. Al fine di assicurare la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR relativi alla infrastrutturazione della ZES unica, fino al 31 dicembre 2026, la Struttura di missione ZES può assumere le funzioni di stazione appaltante e operare, in tal caso, secondo le modalità di cui all'art. 12, comma 5, primo e quarto periodo, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

7. Per lo svolgimento delle attività di cui ai commi 3 e 6, la Struttura di missione ZES può avvalersi, mediante apposite convenzioni, del supporto tecnico-operativo dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - INVITALIA S.p.a. nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

8. A decorrere dalla data indicata nel decreto di cui al comma 5, i commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4, comma 6-bis, del decreto-legge n. 91 del 2017 cessano dal proprio incarico. Gli incarichi dirigenziali conferiti nelle strutture di supporto dei commissari straordinari di cui al predetto art. 4, comma 6-bis, del decreto-legge n. 91 del 2017 cessano automaticamente, ove non confermati nell'ambito del contingente di unità dirigenziali non generali assegnato alla Struttura di missione ZES di cui al comma 4 del presente articolo, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione nel sito internet istituzionale del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri del decreto di cui al comma 5. I contratti stipulati dall'Agenzia per la coesione territoriale ai sensi del secondo periodo del comma 7-*quater* del medesimo art. 4 del decreto-legge n. 91 del 2017 alla data di entrata in vigore del presente decreto cessano automaticamente alla data indicata nel decreto di cui al comma 5 del presente articolo, fatta salva l'eventuale scadenza anteriore contrattualmente prevista.

9. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4, comma 6-bis, del decreto-legge n. 91 del 2017 trasmettono al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri una relazione circa lo stato di attuazione degli interventi di competenza e degli impegni finanziari assunti nell'espletamento dell'incarico.

10. All'art. 50 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, il comma 3 è abrogato.

11. Agli oneri derivanti dai commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7, pari a complessivi euro 8.250.579 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle risorse rivenienti dall'abrogazione di cui all'art. 22, comma 1, lettera a).

12. All'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge n. 91 del 2017, le parole: “di progetti infrastrutturali” sono sostituite dalle seguenti: “di progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche”;

b) all'art. 11, che «1. Il Piano strategico della ZES unica ha durata triennale e definisce, anche in coerenza con il PNRR e con le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali europei nonché nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, la politica di sviluppo della ZES unica, individuando, anche in modo differenziato per le regioni che ne fanno parte, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica, ivi compresi quelli destinati a favorire la riconversione industriale finalizzata alla transizione energetica, e le modalità di attuazione. Una specifica sezione del Piano è dedicata agli investimenti e agli interventi prioritari, necessari a rimuovere, in coerenza con quanto previsto dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, gli svantaggi dell'insularità, nelle regioni Sicilia e Sardegna.

2. La Struttura di missione di cui all'art. 10, comma 2, predispone lo schema di Piano strategico della ZES unica, garantendo la piena partecipazione delle regioni interessate. Alla predisposizione del Piano partecipano, altresì, tre rappresentanti designati congiuntamente dall'Unione delle province d'Italia e dall'Associazione nazionale dei comuni italiani.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro delle imprese e del made in Italy e il Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, previo parere della Cabina di regia di cui all'art. 10, comma 1, è approvato il Piano strategico della ZES unica.

3-bis. Nella ZES unica possono essere istituite, in coerenza con gli obiettivi definiti dal Piano strategico della ZES unica, zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013 e dei relativi atti delegati e di esecuzione. La perimetrazione di tali zone franche doganali è proposta dalla Struttura di missione di cui all'art. 10, comma 2, anche su iniziativa delle Autorità di sistema portuale ovvero delle regioni competenti, ed è approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla data della proposta.



3-ter. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione del presente articolo nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente»;

c) all'art. 12, che «1. Al fine di favorire una immediata e semplice conoscibilità della ZES unica e dei benefici connessi, è istituito presso la Struttura di missione di cui all'art. 10, comma 2, il portale web della ZES unica.

2. Il portale, da realizzare anche in lingua inglese, fornisce tutte le informazioni sui benefici riconosciuti alle imprese nella ZES unica e garantisce l'accesso allo sportello unico digitale ZES di cui all'art. 13.

3. Agli oneri derivanti dalla realizzazione del portale di cui al comma 1 si provvede a valere sulle disponibilità del Programma nazionale capacità per la coesione finanziato dai fondi strutturali europei della programmazione 2021-2027»;

d) all'art. 13, che «1. Al fine di garantire un rilancio unitario delle attività produttive del territorio delle regioni del Mezzogiorno, come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a partire dal 1° gennaio 2024, è istituito, presso la Struttura di missione di cui all'art. 10, comma 2, lo sportello unico digitale ZES per le attività produttive nella ZES unica, denominato S.U.D. ZES, nel quale confluiscono gli sportelli unici digitali attivati, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera a-ter), del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, ed al quale sono attribuite, nei casi previsti dall'art. 14 del presente decreto, le funzioni dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), di cui al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160.

2. Nell'ambito dell'area della ZES unica il S.U.D. ZES ha competenza in relazione:

a) ai procedimenti amministrativi inerenti alle attività economiche e produttive di beni e servizi e a tutti i procedimenti amministrativi concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi;

b) ai procedimenti amministrativi riguardanti l'intervento edilizio produttivo, compresi gli interventi di trasformazione del territorio ad iniziativa privata e gli interventi sugli edifici esistenti e quelli necessari alla realizzazione, modifica ed esercizio di attività produttiva;

c) ai procedimenti amministrativi riguardanti la realizzazione, l'ampliamento la ristrutturazione di strutture dedicate ad eventi sportivi o eventi culturali di pubblico spettacolo.

3. Il S.U.D. ZES opera secondo i migliori standard tecnologici ed in conformità alle specifiche tecniche di cui all'art. 5 dell'allegato al decreto del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro per la pubblica amministrazione e del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale 12 novembre 2021, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 288 del 3 dicembre 2021. I provvedimenti conclusivi dei procedimenti sottoposti ad autorizzazione unica sono acquisiti, ai sensi dell'art. 43-bis del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e dell'art. 4, comma 6, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, al fascicolo informatico d'impresa previsto dall'art. 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580. Il fascicolo d'impresa rende disponibili i documenti di cui al secondo periodo a tutte le pubbliche amministrazioni interessate. Nelle more della piena operatività del S.U.D. ZES, le domande di autorizzazione unica sono presentate: per le attività localizzate o da localizzare nei territori delle Zone economiche speciali come già definite ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123 e del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2018, n. 12, agli sportelli unici digitali attivati ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera a-ter), del medesimo decreto-legge n. 91 del 2017; per le attività localizzate o da localizzare negli altri territori della ZES unica, ai SUAP territorialmente competenti di cui all'art. 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che le trasmettono immediatamente, secondo le modalità di interazione tra i SUAP e le altre pubbliche amministrazioni definite ai sensi del decreto del Ministro dello sviluppo economico 12 novembre 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 288 del 3 dicembre 2021, agli sportelli unici digitali attivati presso i commissari straordinari territorialmente competenti ai sensi dell'art. 22, comma 3, del presente decreto.

4. Agli oneri derivanti dalla realizzazione dello Sportello unico di cui al comma 1 si provvede a valere sulle disponibilità del Programma nazionale capacità per la coesione finanziato dai fondi strutturali europei della programmazione 2021-2027»;

e) all'art. 14, che «1. Fatto salvo quanto previsto dalle norme vigenti in materia di autorizzazione di impianti e infrastrutture energetiche, in materia di opere ed altre attività ricadenti nella competenza territoriale degli aeroporti e in materia di investimenti di rilevanza strategica come definiti dall'art. 32 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2022, n. 142, e dall'art. 13 del decreto-legge 10 agosto



2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, nonché quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, in materia di disciplina del commercio, i progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche di cui al comma 2 del presente articolo all'interno della ZES unica, non soggetti a segnalazione certificata di inizio attività di cui agli articoli 19 e 19-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero in relazione ai quali non è previsto il rilascio di titolo abilitativo, sono soggetti ad autorizzazione unica, rilasciata ai sensi dell'art. 15 su istanza di parte, nel rispetto delle normative vigenti in materia di valutazione di impatto ambientale. L'autorizzazione unica di cui all'art. 15 sostituisce tutti i titoli abilitativi e autorizzatori, comunque denominati, necessari alla localizzazione, all'insediamento, alla realizzazione, alla messa in esercizio, alla trasformazione, alla ristrutturazione, alla riconversione, all'ampliamento o al trasferimento nonché alla cessazione o alla riattivazione delle attività economiche, industriali, produttive e logistiche.

2. Sono di pubblica utilità, indifferibili e urgenti i progetti di soggetti pubblici o privati inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES unica, purché relativi ai settori individuati dal Piano strategico di cui all'art. 11.

3. Nell'ambito del procedimento unico non è ammesso il frazionamento del procedimento per l'acquisizione asincrona dei diversi titoli abilitativi necessari per il medesimo intervento.

4. Ciascuna regione interessata può presentare al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, al Ministro per la pubblica amministrazione e al Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa una o più proposte di protocollo o di convenzione per l'individuazione di ulteriori procedure semplificate e regimi procedurali speciali. La proposta individua dettagliatamente le procedure oggetto di semplificazione, le norme di riferimento e le amministrazioni locali e statali competenti ed è approvata dalla Cabina di regia di cui all'art. 10, comma 1. Sono parti del protocollo o della convenzione la regione proponente e le amministrazioni locali o statali competenti per ogni procedimento individuato. Sono in ogni caso fatti salvi i livelli ulteriori di semplificazione, rispetto alla normativa nazionale, previsti dalle regioni e dagli enti locali nella disciplina dei regimi amministrativi di propria competenza»;

f) all'art. 15, che «1. Coloro che intendono avviare attività economiche, ovvero insediare attività industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES unica, presentano la relativa istanza allo sportello unico digitale di cui all'art. 13, allegando la documentazione e gli eventuali elaborati progettuali previsti dalle normative di settore, per consentire alle amministrazioni competenti la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa, finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto.

2. Dell'avvenuta presentazione dell'istanza e dei relativi documenti allegati è rilasciata, in via telematica, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza.

3. Su richiesta delle amministrazioni competenti, entro venti giorni dal ricevimento dell'istanza e previa verifica della completezza documentale, il S.U.D. ZES può richiedere al proponente eventuale documentazione integrativa, necessaria allo svolgimento dell'istruttoria. Al fine di adempiere la richiesta, il proponente può chiedere la sospensione del procedimento per un massimo di trenta giorni. Nel caso in cui la documentazione richiesta non sia trasmessa entro il termine stabilito, la domanda si intende respinta.

4. Entro tre giorni lavorativi dalla ricezione della documentazione, la Struttura di missione ZES indice la conferenza di servizi semplificata di cui all'art. 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Alla conferenza di servizi di cui al primo periodo si applicano, altresì, le seguenti disposizioni:

a) tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza entro il termine perentorio di trenta giorni; per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, alla tutela della salute o dell'incolumità pubblica, il suddetto termine è fissato in quarantacinque giorni, fatti salvi i maggiori termini previsti dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea;

b) al di fuori dei casi di cui all'art. 14-bis, comma 5, della citata legge n. 241 del 1990, l'amministrazione procedente svolge, entro trenta giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il rilascio delle determinazioni di competenza delle singole amministrazioni, con le modalità di cui all'art. 14-ter, comma 4, della medesima legge n. 241 del 1990, una riunione telematica di tutte le amministrazioni coinvolte nella quale, preso atto delle rispettive posizioni, procede senza ritardo alla stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi, tenendo altresì in considerazione i potenziali impatti nella realizzazione del progetto o dell'intervento oggetto dell'istanza nonché il conseguimento degli obiettivi indicati nel Piano strategico della ZES unica;



c) contro la determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi può essere proposta opposizione dalle amministrazioni di cui all'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, ai sensi e nei termini ivi indicati. Si considera in ogni caso acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni che non abbiano partecipato alla riunione ovvero, pur partecipandovi, non abbiano espresso la propria posizione, ovvero abbiano espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza;

d) ove si renda necessario riconvocare la conferenza di servizi sul livello successivo di progettazione, tutti i termini sono ridotti della metà e gli ulteriori atti di autorizzazione, di assenso e i pareri comunque denominati, eventualmente necessari in fase di esecuzione, sono rilasciati in ogni caso nel termine di sessanta giorni dalla richiesta.

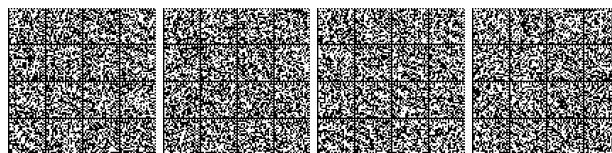
5. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominati e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto. Ove necessario, essa costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento. La determinazione motivata comprende, recandone l'indicazione esplicita, la valutazione di impatto ambientale e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

6. Qualora il progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale e trovi applicazione l'art. 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, alla conferenza di servizi indetta dall'autorità competente partecipa sempre il rappresentante della Struttura di missione ZES. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, ove necessario, costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta, anche ai fini di cui al comma 7-*ter* del citato articolo 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento. Qualora siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti che abbiano condotto ad un diniego di autorizzazione, il coordinatore della Struttura di missione ZES può chiedere al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR il deferimento della questione al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti. La Presidenza del Consiglio dei ministri indice, entro dieci giorni dalla richiesta, una riunione preliminare con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso valutazioni contrastanti. In tale riunione i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una soluzione condivisa, che sostituisca, in tutto o in parte, il diniego di autorizzazione. Qualora all'esito della suddetta riunione l'intesa non sia raggiunta, si applica, in quanto compatibile, l'art. 14-*quinquies*, comma 6, secondo periodo, della legge n. 241 del 1990. L'intera procedura deve svolgersi nel termine massimo di sessanta giorni.

7. Le disposizioni dei commi da 1 a 6 si applicano altresì ai progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche, presentati da soggetti pubblici o privati, di competenza delle Autorità di sistema portuale. Nel caso di progetti di iniziativa privata, la Struttura di missione ZES trasmette, entro il termine di cui al comma 4, alinea, tramite il S.U.D. ZES, l'istanza e la documentazione presentata all'Autorità di sistema portuale competente, che, in qualità di amministrazione procedente, provvede a convocare la conferenza di servizi e a rilasciare l'autorizzazione unica prevista dai citati commi da 1 a 6. Nel caso di progetti di iniziativa pubblica, l'Autorità di sistema portuale competente, in qualità di amministrazione procedente, acquisisce direttamente l'eventuale istanza e la documentazione necessaria, comprendente i codici unici di progetto da sottoporre a monitoraggio mediante i sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, e provvede a convocare la conferenza di servizi, informando la Struttura di missione ZES tramite il S.U.D. ZES, nonché a rilasciare l'autorizzazione unica prevista dai citati commi da 1 a 6. Alla conferenza di servizi indetta dall'Autorità di sistema portuale partecipa sempre un rappresentante della Struttura di missione ZES. Qualora il rappresentante della Struttura di missione ZES abbia fatto constare il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza, il coordinatore della Struttura di missione ZES può chiedere al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR il deferimento della questione al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione e armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, entro dieci giorni dalla comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza. In caso di deferimento della questione al Consiglio dei ministri ai sensi del quinto periodo del presente comma, si applicano le disposizioni del comma 6, quarto, quinto, sesto e settimo periodo.

8. All'art. 10, comma 8, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14, le parole: "30 settembre 2023" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2023".

8-*bis*. Le disposizioni del presente articolo e dell'art. 14 non si applicano alla posa in opera di reti di comunicazione elettronica all'interno della ZES unica».



II.2. A fronte dell'introduzione della nuova ZES unica, l'art. 22 del decreto-legge n. 124 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162 del 2023 ha previsto quanto segue:

«1. A decorrere dal 1° gennaio 2024, al decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'art. 4 è abrogato;

b) all'art. 5:

01) all'alinea, le parole: “nella ZES” sono sostituite dalle seguenti: “nella ZES unica”;

1) le parole: “nelle ZES”, ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: “nella ZES unica”;

2) al comma 1, le lettere a-bis), a-quater), a-quinqies) e a-sexies) sono abrogate;

(omissis);

4) al comma 2, il primo, il secondo e il terzo periodo sono soppressi;

5) i commi 3, 4 e 5 sono abrogati;

c) l'art. 5-bis è abrogato.

2. Gli articoli 14 e 15 del presente decreto si applicano alle istanze presentate a far data dal 1° gennaio 2024. Fino alla data indicata nel decreto di cui all'art. 10, comma 5, i commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4, comma 6-bis, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, nei termini di cui al comma 3 del presente articolo, svolgono tutte le funzioni e le attività attribuite dagli articoli 14 e 15 alla Struttura di missione ZES e al coordinatore della predetta Struttura.

3. Per le finalità di cui al comma 2, a far data dal 1° gennaio 2024:

a) le competenze dei commissari straordinari sono estese all'intero territorio regionale di riferimento;

b) le competenze del Commissario straordinario della Zona economica speciale Adriatica Interregionale Puglia - Molise sono estese all'intero territorio della regione Molise, nonché ai territori della regione Puglia diversi da quelli indicati alla lettera c);

c) le competenze del Commissario straordinario della Zona economica speciale Ionica Interregionale Puglia - Basilicata sono estese all'intero territorio della regione Basilicata, della Provincia di Taranto, nonché dei comuni della Provincia di Brindisi inseriti nel piano di sviluppo strategico allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri istitutivo della predetta Zona economica speciale;

d) le competenze del Commissario straordinario della Zona economica speciale Sicilia Orientale sono estese all'intero territorio delle province di Catania, Enna, Messina, Ragusa e Siracusa, nonché dei comuni della Provincia di Caltanissetta inseriti nel piano di sviluppo strategico allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri istitutivo della predetta Zona economica speciale;

e) le competenze del Commissario straordinario della Zona economica speciale Sicilia Occidentale sono estese all'intero territorio delle province di Agrigento, Palermo e Trapani, nonché dei comuni della Provincia di Caltanissetta diversi da quelli di cui alla lettera d).

4. Resta fermo per le imprese beneficiarie, alla data del 31 dicembre 2023, delle agevolazioni di cui all'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, nonché di altre tipologie di agevolazioni previste o comunque connesse in relazione all'insediamento o allo svolgimento di attività economiche ovvero all'effettuazione di investimenti nei territori delle Zone economiche speciali come già definite ai sensi dell'art. 4 del citato decreto-legge n. 91 del 2017 e del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2018, n. 12, l'obbligo di osservare tutte le condizioni previste dalle disposizioni vigenti alla predetta data del 31 dicembre 2023 ai fini del riconoscimento delle citate agevolazioni. L'agevolazione prevista dall'art. 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, è riconosciuta alle imprese che intraprendono, entro il 31 dicembre 2023, una nuova iniziativa economica nelle Zone economiche speciali come già definite ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 91 del 2017 e del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 12 del 2018, fermo restando quanto previsto dai commi 174, 175 e 176 del medesimo art. 1 della legge n. 178 del 2020.

(omissis)».

3. Le disposizioni menzionate presentano gravi e insuperabili profili di incostituzionalità, gravemente lesivi delle attribuzioni della Regione ricorrente e, pertanto, è qui promossa questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione e delle relative disposizioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87, per i seguenti



MOTIVI

I. In ordine agli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 124 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162 del 2023:

Violazione degli articoli 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

1. La novità principale introdotta dall'art. 1 del decreto-legge n. 124 del 2023 consiste nell'introduzione, nel nostro ordinamento, «[p]er l'utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027 e nell'ambito della normativa vigente sugli aspetti generali delle politiche di coesione», del nuovo strumento programmatico dell'Accordo per la coesione, che sostituisce i vecchi Piani di sviluppo e coesione.

Come visto, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 178, lettera d), della legge n. 178 del 2020, come modificato dalla disposizione sopra citata, l'Accordo per la coesione è definito dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Presidente di regione o di provincia autonoma, tra l'altro, «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione».

Con la premessa che le politiche di coesione hanno il precipuo scopo, assolutamente coerente con il quadro costituzionale, di rafforzare la coesione tra i territori a livello economico e sociale e che, in particolare, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione – per il cui apposito utilizzo, come accennato, è stato previsto lo strumento dell'Accordo per la coesione – sono rivolte, come sancito dall'art. 4, comma 1, del 31 maggio 2011, n. 88, «al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese», si evidenzia che tale previsione – ove da interpretarsi nel senso di subordinare la sottoscrizione dell'Accordo per la coesione alla verifica dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, piuttosto che allo stato di avanzamento dei detti cicli – presenta gravi e insuperabili profili di illegittimità costituzionale, per patente violazione, innanzitutto, degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Il ciclo di programmazione, infatti, sconta tempi di completamento incompatibili con un'attività ricognitiva dei suoi «risultati» che sia svolta già in sede di definizione della nuova programmazione, rendendo in tutto irrazionale la disposizione *de qua*, che è foriera di gravissime incertezze e di potenziali paralisi del procedimento di definizione dell'Accordo di coesione.

La disposizione in menzione, infatti, non chiarisce in alcun modo le fasi di questo «dato atto», ponendo le amministrazioni destinatarie delle risorse in una posizione di grave e ingiustificabile debolezza, nonché di soggezione rispetto al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

Da tale ultimo punto di vista, proprio in quanto la previsione *de qua* risulta capace di paralizzare – inopinatamente – un intero sistema di politiche di coesione e, per esso, di sostegno sociale ed economico ai territori, emerge con nitore la violazione dei sopra richiamati articoli 3 e 97 della Costituzione da parte della previsione in esame, avendo a mente che, come chiarito da codesta Ecc.ma Corte, «L'eguaglianza ... è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate [enfasi aggiunta dai rr.]» (Corte costituzionale, sentenza n. 25 del 23 marzo 1966) e che, per altro verso «la legittimità di una disposizione legislativa, rispetto al parametro dell'art. 97 della Costituzione, deve essere valutata tenendo conto dei suoi effetti sul buon andamento della pubblica amministrazione complessivamente intesa, non già di singole sue componenti, isolatamente considerate» (Corte costituzionale, sentenza n. 183 del 30 maggio 2008).

I profili di ridondanza della violazione evidenziata nella sfera di attribuzioni della Regione Campania sono evidenti sotto molteplici punti di vista e, in primo luogo, con riferimento all'art. 117 della Costituzione, che, al terzo comma, annovera tra le «materie di legislazione concorrente» quella relativa al «coordinamento della finanza pubblica».

Rispetto a quest'ultima, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, con sentenza n. 272 del 1° dicembre 2015, ha rilevato che «La materia del “coordinamento della finanza pubblica”, infatti, non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica (*omissis*), per una complessiva maggiore efficienza del sistema», proprio come nel caso di specie.

La ridondanza della lesione *de qua* appare innegabile anche con riferimento alle altre norme competenziali di cui all'art. 5, 118 e 119 della Costituzione.

Innanzitutto, avendo a mente che «il disposto dell'art. 97 si prefigge – nella direttiva costituzionale per la regolamentazione delle pubbliche attività, obiettivate a conseguire buon andamento ed imparzialità – la predisposizione di strutture e di moduli d'organizzazione, volti ad assicurare, appunto, ed attraverso questa, un'ottimale funzionalità» (Corte costituzionale, sentenza n. 234 del 25 ottobre 1985), l'impugnata disposizione, nella misura in cui è foriera, tra l'altro, di gravissimi rischi in ordine ai tempi di conclusione del procedimento per il perfezionamento dell'Accordo per



la Coesione e, quindi, in ordine ai tempi di utilizzo delle risorse assegnate, minando a monte l'attività programmatica delle regioni, lede apertamente le prerogative costituzionali riconosciute in capo a quest'ultime dagli articoli 5 e 119 della Costituzione.

Come noto, l'art. 5 della Costituzione impone allo Stato, tra l'altro, di «adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

L'irrazionale previsione di dare atto di risultati relativi a un ciclo di programmazione non ancora concluso stride gravemente con il riportato dettato costituzionale, consentendo alla regione di impugnare in via principale l'impugnata disposizione.

Secondo l'insegnamento di codesta Ecc.ma Corte, infatti «l'art. 5 Cost., lungi dall'essere un parametro non competenziale, nella parte in cui riconosce e promuove le autonomie locali, è per contro la norma costituzionale che sta alla base delle competenze riconosciute alle regioni e agli enti locali dal titolo V, parte II, della Costituzione. Di qui la possibilità per le regioni di dedurre la violazione nei giudizi in via principale» (Corte costituzionale, sentenza n. 220 del 6 ottobre 2021).

La segnalata violazione ridonda gravemente anche nelle attribuzioni riconosciute in capo alla Regione Campania dall'art. 119 della Costituzione.

Come sopra accennato, il Fondo per lo sviluppo e la coesione rappresenta precipuo strumento finanziario per l'attuazione di politiche di coesione economica, sociale e territoriale e per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

Da questo punto di vista, l'impugnata disposizione – in quanto illegittima – integra innanzitutto una lesione delle prerogative riconosciute in capo alla regione dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione, ai sensi del quale «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni».

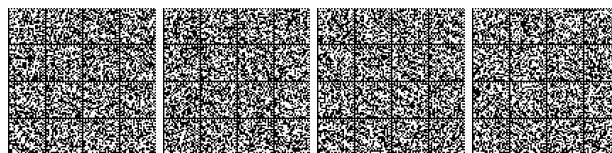
In secondo luogo, alla luce dell'ampilissimo ambito di operatività del Fondo – che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 88 del 2011, è finalizzato, tra l'altro, «al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale» – deve rilevarsi la lesione delle prerogative della Regione Campania in tema di autonomia finanziaria riconosciute dall'art. 119 della Costituzione anche sotto l'ulteriore profilo evidenziato da codesta Corte nella sentenza n. 370 del 23 ottobre 2003, laddove è stato chiarito che «Appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali».

2. L'art. 1 del decreto-legge n. 124 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162 del 2023, è altresì illegittimo nella parte in cui, nel sostituire l'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, prevede, alla lettera i) del medesimo, che, «[p]er far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, assegnate per un intervento e non ancora utilizzate, possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza. In tal caso, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, d'intesa con l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, dispone la riassegnazione delle risorse per il nuovo intervento, sentita l'amministrazione titolare dell'intervento defanziato».

Tale disposizione è gravemente lesiva del principio di pareggio di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione, nonché dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Appare in tutto illegittimo il riconoscimento, in capo al Dipartimento per le politiche di coesione, di un unilaterale potere di disporre la riassegnazione di risorse già attribuite a un'amministrazione regionale, ledendone gravemente l'autonomia finanziaria e la capacità di programmare utilmente la propria azione amministrativa.

Quanto appena osservato vale tanto più alla luce di un sistema che, come disegnato dal legislatore costituzionale anche a seguito della riforma del titolo V, giustappone le regioni allo Stato, non giustificando in alcun modo poteri esercitati unilateralmente dallo Stato in materie, peraltro, di legislazione concorrente, qual è quella del «coordinamento della finanza pubblica».



La ridondanza di tale lesione nella sfera di attribuzioni della Regione Campania è evidente sia – con riferimento all’art. 117 della Costituzione – dal punto di vista appena evidenziato che dal punto di vista degli articoli 5 e 119 della Costituzione, i quali sanciscono i fondamentali principi dell’autonomia, in generale, e dell’autonomia finanziaria, in particolare.

Alla stregua dell’impugnata disposizione, infatti, la Regione si trova in una condizione di grave soggezione, che ne accentua un’illegittima posizione di subordinazione nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Dipartimento per le politiche di coesione.

Posizione di subordinazione che è assolutamente e direttamente rigettata, in linea di principio e di fatto, dal quadro costituzionale e, in particolare:

a) con riferimento al danno agli equilibri finanziari e di bilancio, dall’art. 81;

b) con riferimento alla lesione all’autonomia della Regione, dagli articoli 5 e 119.

In ordine alla lesione dell’art. 117 della Costituzione, patente è anche la violazione del principio di leale collaborazione che, soprattutto in materie di competenza concorrente, pretende un serio coinvolgimento delle regioni interessate, che deve concretarsi nel raggiungimento di un’intesa.

In particolare, come chiarito da codesta Corte, «deve trattarsi di “intese forti” (sentenze n. 121 del 2010 e n. 6 del 2004), non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella “ipotesi estrema, che si verifica allorché l’esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace” (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012)» (Corte costituzionale, sentenza n. 7 del 21 gennaio 2016).

Viceversa, la disposizione in menzione prevede semplicemente che l’amministrazione titolare dell’intervento sia «sentita».

3. Il decreto-legge n. 124 del 2023 è altresì costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, all’art. 2, comma 4, prevede che il «mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell’Accordo per la coesione, previsto per l’attuazione degli interventi e delle linee d’azione» determini «il definanziamento dell’Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio di cui all’art. 4», senza far salva la circostanza che il ritardo sia dovuto a causa non imputabile all’amministrazione beneficiaria e comunque sia recuperabile nel periodo di programmazione e nella parte in cui prevede che le risorse derivanti da tale definanziamento non siano reimpiegate dalla stessa amministrazione assegnataria delle medesime.

In particolare, la disposizione *de qua*, nei termini anzidetti, è violativa dell’art. 81 della Costituzione, che sancisce il principio dell’equilibrio di bilancio, in combinato anche con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Non è giustificabile, sul piano costituzionale, che, per cause non imputabili alle regioni (e, pertanto, in assenza di loro responsabilità), le stesse si vedano private di risorse indispensabili a un’adeguata cura degli interessi pubblici, con grave *vulnus* dell’attività programmatica all’uopo posta in essere.

Anche in questo caso, la condotta lesiva dello Stato – il quale, come espressamente chiarito da codesta Ecc.ma Corte, «è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall’ordinamento comunitario che da quello nazionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 12 maggio 2016) – riverbera e ridonda patentemente nella sfera di attribuzioni riconosciuta in capo alle regioni dagli articoli 5, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Innanzitutto, come già sopra riferito e per le medesime ragioni, la disciplina *de qua* può senz’altro ascriversi alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», che è materia di legislazione concorrente.

In secondo luogo, appare innegabile – attraverso la dedotta lesione – la violazione del principio di autonomia di cui agli articoli 5 e 119 della Costituzione.

La disposizione impugnata, infatti, depauperando di risorse – sulla base di presupposti in tutto aleatori – le amministrazioni assegnatarie delle medesime, lede gravemente la loro capacità di autodeterminarsi, rimettendo la stessa, di fatto, irrazionalmente, in spregio al quadro costituzionale, alla mercé di accadimenti imprevedibili e ingovernabili.

II. In ordine agli articoli 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 22 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162:

Violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Come anticipato in premessa, l’art. 9 del decreto-legge n. 124 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162 del 2023, con la premessa che «Per Zona economica speciale (ZES) si intende una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l’esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo



d'impresa», ha istituito la Zona economica speciale per il Mezzogiorno, denominata ZES unica, «che ricomprende i territori delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna» ed è disciplinata dai successivi articoli del capo III, rubricato, per l'appunto «Zona economica speciale per il Mezzogiorno – ZES unica».

Tale disciplina ha soppiantato la precedente disciplina delle zone economiche speciali, prevista dal decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123.

In particolare, l'art. 4 del prefato decreto-legge n. 91 del 2017 – abrogato, con decorrenza dal 1° gennaio 2024, dall'art. 22 del decreto-legge n. 124 del 2023 – statuiva che «Per ZES si intende una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TENT). Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa» e che «Le proposte di istituzione di ZES possono essere presentate dalle regioni meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

La disciplina introdotta dall'art. 9 e seguenti del decreto-legge n. 124 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162 del 2023 produce l'ingiustificato e indebito accentramento della *governance* in un istituto, quello delle zone economiche speciali, nevralgico sul piano economico e sociale, con conseguente grave erosione dell'autonomia regionale e, in generale, delle prerogative riconosciute dalla Costituzione in capo alle regioni e presenta gravissimi profili di illegittimità costituzionale, per patente violazione degli articoli indicati in epigrafe.

Innanzitutto, si evidenzia una patente lesione dell'art. 5 della Costituzione, per il quale «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Ebbene, nel caso che ci occupa il legislatore statale ha adeguato i propri principi e metodi – piuttosto che ad «esigenze di autonomia e decentramento», come vorrebbe il dettato costituzionale – a principi e metodi di eteronomia e accentramento, in maniera, peraltro, del tutto irrazionale.

Tale violazione è tanto più rilevante se solo si osserva che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in una recente pronuncia, ha chiarito che «l'art. 5 Cost., lungi dall'essere un parametro non competenziale, nella parte in cui riconosce e promuove le autonomie locali, è per contro la norma costituzionale che sta alla base delle competenze riconosciute alle regioni e agli enti locali dal titolo V, parte II, della Costituzione. Di qui la possibilità per le regioni di dedurne la violazione nei giudizi in via principale» (Corte costituzionale, sentenza n. 220 del 6 ottobre 2021).

Altra grave violazione concerne l'art. 118 della Costituzione, che sancisce i fondamentali principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

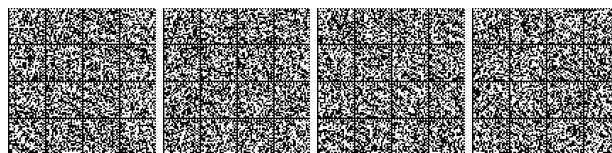
La lesione del richiamato art. 118 emerge con nitore, oltre che dall'istituzione stessa di una ZES unica, dalle disposizioni relative all'istituzione e al funzionamento della Cabina di regia ZES e della Struttura di missione ZES, di cui all'art. 10 e seguenti del decreto-legge n. 124 del 2023.

Le zone economiche speciali, infatti, nascono con il precipuo scopo di rendere più favorevole – attraverso una particolareggiata disciplina – l'insediamento di attività economiche e imprenditoriali in zone delimitate di territori più svantaggiati.

Ciò posto, appare evidentemente irragionevole e contrario ai principi declinati dall'art. 118 della Costituzione – per il quale «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» – la pretermissione pressoché assoluta dei livelli di Governo più prossimi ai territori interessati.

La lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, conseguente al capestro e indebito accentramento di tutte le funzioni amministrative nella materia *de qua*, ha riverberi gravissimi ed evidenti anche con riferimento all'art. 117 della Costituzione.

Le disposizioni impugnate, infatti, sono innanzitutto ascrivibili, in amplissima misura, alla materia del «governo del territorio», che rientra, ai sensi del menzionato art. 117, terzo comma, della Costituzione, tra le «materie di legislazione concorrente», nelle quali «spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».



La penetrante incidenza della normativa *de qua* nella materia del «governo del territorio» appare con evidenza dalla definizione che di quest'ultima ha offerto Codesta Corte, che, con sentenza n. 307 del 7 ottobre 2003, ha chiarito, per l'appunto, che l'ambito materiale del governo del territorio «comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività».

Proprio sulla base del principio appena riportato, è stato altresì precisato che la «disciplina del governo del territorio» concerne «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio».

A tal ultimo proposito, è appena il caso di evidenziare, tra l'altro, che la determinazione di conclusione della conferenza di servizi disposta ai sensi dell'art. 15 del decreto-legge n. 124 del 2023, per espressa previsione di quest'ultimo, «[o]ve necessario, ... costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento».

È evidente che l'istituita Struttura di missione ZES, attraverso il ricorso ai poteri ad essa da ultimo conferiti, è in grado di incidere sull'intera pianificazione regionale, potendola, in astratto, sempre derogare con il rilascio dell'autorizzazione unica.

Attraverso tale frustrazione degli strumenti programmatori e pianificatori predisposti a livello territoriale, si svolge, oltre ogni legittimo limite, la competenza delle regioni in materia di governo del territorio.

In particolare, la richiamata previsione di cui all'art. 15 del decreto-legge n. 124 del 2023 rappresenta senza dubbio una norma di dettaglio, emanata in assoluto spregio del dettato costituzionale, che offre il segno, come già accennato, dell'assoluta irragionevolezza dell'intero impianto normativo impugnato e di un'innegabile ridondanza delle lesioni perpetrate da quel medesimo impianto normativo nella sfera di competenze che la Costituzione attribuisce alle regioni.

Sul punto, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha potuto chiarire che «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata. Che dal congiunto disposto degli articoli 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale» (Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 1° ottobre 2003) e, pertanto, «per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina» (Corte costituzionale, sentenza n. 233 del 16 luglio 2004).

Aggiungasi che, «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (Corte costituzionale, sentenza n. 7 del 21 gennaio 2016).

Per quanto osservato, nel caso delle zone economiche speciali, un accentramento così reciso e inopinato di attribuzioni, in assenza della previsione di alcuna intesa con gli enti territoriali – la cui partecipazione al procedimento è relegata alla mera e marginale presenza in seno alla Cabina di regia istituita all'art. 10, a fronte della preponderante presenza di Ministri – e in spregio a ogni esigenza di indispensabilità, non può che essere assolutamente contrario ai principi di adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione e di leale collaborazione di cui all'art. 120.

Da tale ultimo punto di vista, deve osservarsi che – prima dell'entrata in vigore delle impugnate disposizioni – l'autorizzazione unica era rilasciata da un Commissario nominato specificamente per la singola area ZES dal Presidente del Consiglio dei ministri e «d'intesa con il Presidente della Regione interessata» (*cf.* art. 4, comma 6-*bis*, del decreto legislativo 20 giugno 2017, n. 91) e, pertanto, scelto di concerto tra lo Stato e la regione, in conformità a quanto più volte ribadito da codesta Corte anche nella giurisprudenza qui citata.

È noto che, nelle materie di competenza concorrente, è sempre necessario, per garantire il coinvolgimento delle regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da garantire l'esercizio di funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni; è stato precisato, a tal proposito, che «deve trattarsi di "intese forti"» (sentenze n. 121 del 2010 e n. 6



del 2004), non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella “ipotesi estrema, che si verifica allorché l’esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace” (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012)» (Corte costituzionale, sentenza n. 7 del 21 gennaio 2016).

L’art. 11, comma 2, del decreto-legge n. 124 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162 del 2023, dispone che il Piano strategico della ZES unica sia predisposto dalla Struttura di missione ZES, limitandosi a richiamare la partecipazione delle regioni in assenza di qualsivoglia riferimento alle modalità effettive e concrete di coinvolgimento degli enti territoriali interessati.

In mancanza di una specifica delega regionale, per le motivazioni suesposte, anche siffatta previsione contrasta apertamente con l’art. 117 della Costituzione, per lesione della potestà legislativa regionale sia in materia di «governo del territorio» – come definita dalla richiamata giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte – che, per quanto oggetto della disciplina relativa alla ZES, in materia di «sostegno all’innovazione per i settori produttivi» e «porti e aeroporti civili».

In continuità con i rilievi tutti sopra operati, si evidenzia un’innegabile ridondanza sulle attribuzioni regionali di cui agli articoli 5, 117, 118 e 119 della Costituzione (che dettano norme direttamente attributive di competenze) anche della violazione – da parte delle disposizioni impugnate – degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Innanzitutto, deve osservarsi che, come sopra chiarito, l’istituto delle zone economiche speciali è destinato alle aree più svantaggiate del Paese e nasce con spiccati fini perequativi, proprio nel rispetto del principio di eguaglianza, sia formale che sostanziale, di cui all’art. 3 della Costituzione.

Alla luce di tale *ratio*, venivano riconosciuti agli organi di Governo all’uopo nominati poteri di deroga e semplificazione amministrativa, esercitati da ciascuno secondo le precipe esigenze del territorio di riferimento, al fine di garantire, in ragione di un’analisi concreta dei fabbisogni e delle potenzialità del luogo, una migliore gestione in tema di politica industriale e di sviluppo economico.

Tali esigenze di differenziazione, tuttavia, restano perseguite dal legislatore statale solo con riferimento alle Zone logistiche semplificate di cui all’art. 1, comma 61 e seguenti, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, istituite «[a] fine di favorire [attraverso un regime di agevolazioni e semplificazioni, N.d.RR.] la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni più sviluppate», alle quali continua ad applicarsi – nelle more dell’emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, ai sensi dell’art. 1, comma 65, della legge n. 205 del 2017, ne disciplinerà le procedure di costituzione e le modalità di organizzazione e funzionamento – il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2018, n. 12, recante «Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)», che, in quanto attuativo della previgente disciplina in materia di ZES, è rispettoso dei crismi di ragionevolezza, adeguatezza, sussidiarietà, differenziazione e leale collaborazione.

D’altronde, anche lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo del menzionato art. 1, comma 65, della legge n. 205 del 2017 riprende, in termini di *governance*, i contenuti dell’originario impianto normativo della ZES, con il riconoscimento di ampi margini di competenza in capo alle regioni.

Da ciò consegue un’eclatante asimmetria normativa tra le regioni sviluppate e quelle del Mezzogiorno che sono illegittimamente estromesse – anche per quanto sopra detto – da procedimenti relevantissimi in tema di politica industriale e di sviluppo economico.

Le criticità evidenziate rappresentano, per l’appunto, la patente violazione dei menzionati articoli 3 e 97 della Costituzione – che statuiscono i fondamentali principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento – avendo a mente che «Il principio di ragionevolezza è dunque leso quando si accerti l’esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come “contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata” (sentenza n. 416 del 2000)» (Corte costituzionale, sentenza n. 86 del 13 aprile 2017).

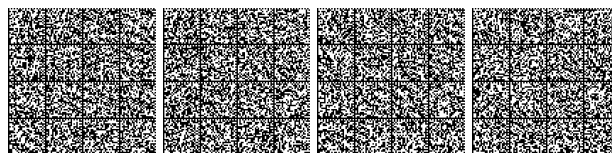
La ridondanza di tali lesioni nella sfera di attribuzioni della Regione Campania è evidente sotto molteplici profili.

Innanzitutto, essa riverbera chiaramente nell’art. 5 della Costituzione, il quale, come visto, impone allo Stato di riconoscere e promuovere le autonomie locali, di attuare il più ampio decentramento amministrativo e di adeguare i principi e i metodi della propria legislazione alle esigenze dell’autonomia e, per l’appunto, del decentramento.

L’irrazionale disciplina introdotta con le impugnate disposizioni elude gravemente i precetti costituzionali di cui al menzionato art. 5, che è una norma competenziale la cui violazione può essere dedotta, innanzi a codesta Ecc.ma Corte, in via principale dalle regioni (Corte costituzionale, sentenza n. 220 del 6 ottobre 2021).

Ancora, la violazione *de qua* ridonda nelle competenze assegnate alla Regione Campania dall’art. 117 della Costituzione.

Come sopra rappresentato, infatti, le impugnate disposizioni concernono in amplissima misura materie assegnate alla competenza concorrente delle Regioni, quali quelle relative al «governo del territorio», al «sostegno all’innovazione per i settori produttivi» e ai «porti e aeroporti civili».



Da tale ultimo punto di vista, non potrà sfuggire che l'art. 4 del decreto legislativo n. 91 del 2017, abrogato dall'art. 22 del decreto-legge n. 124 del 2023, espressamente prevedeva che la Zona economica speciale «comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TENT)».

Per tutte le ragioni sopra esposte e alla stregua delle medesime disposizioni della Carta fondamentale sopra indicate, si presenta costituzionalmente illegittimo, altresì, l'art. 22 del decreto-legge n. 124 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162 del 2023, che, con l'introduzione dell'istituto della ZES unica, offre una disciplina transitoria e di coordinamento.

P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 16 novembre 2023, n. 268:

a) per violazione degli articoli 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178:

alla lettera d) del medesimo, prevede che gli Accordi per la coesione siano definiti, tra l'altro, «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione», ove da interpretarsi nel senso di subordinare la sottoscrizione dell'Accordo per la coesione alla verifica dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, piuttosto che allo stato di avanzamento dei detti cicli;

alla lettera i) del medesimo, prevede che, «Per far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, assegnate per un intervento e non ancora utilizzate, possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza. In tal caso, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, d'intesa con l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, dispone la riassegnazione delle risorse per il nuovo intervento, sentita l'amministrazione titolare dell'intervento defanziato»;

b) per violazione degli articoli 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dell'art. 2, nella parte in cui, al comma 4, prevede che «Il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione determina il defanziamento dell'Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio di cui all'art. 4» senza far salva la circostanza che il ritardo sia dovuto a causa non imputabile all'amministrazione beneficiaria e comunque sia recuperabile nel periodo di programmazione e nella parte in cui prevede che «Le risorse derivanti dal defanziamento di cui al primo periodo rientrano nella disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, per essere nuovamente impiegate per le finalità di cui all'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'art. 1 del presente decreto, secondo criteri di premialità, nei limiti della ripartizione di cui al medesimo art. 1, comma 178, alinea, primo periodo», anziché prevedere che tali risorse siano reimpiegate dalla stessa amministrazione assegnataria delle medesime;

c) per violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, degli articoli 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, che istituiscono e disciplinano l'organizzazione e le modalità di funzionamento della Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica);

d) per violazione degli articoli 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dell'art. 22, nella parte in cui reca la disciplina transitoria e di coordinamento a fronte dell'istituzione della ZES unica.

Si allega copia della delibera di Giunta regionale n. 12 del 10 gennaio 2024.

Napoli-Roma, 15 gennaio 2024

Gli avvocati: MARZOCHELLA - BOVE



N. 6

Ordinanza del 18 dicembre 2023 del G.U.P. presso il Tribunale di Isernia nel procedimento penale a carico di C. L.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Mancata previsione dell'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare del giudice dell'udienza preliminare che abbia rigettato, per motivi concernenti il merito, la richiesta di applicazione della pena formulata dal medesimo imputato e per il medesimo fatto storico, nel medesimo procedimento.

– Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.

TRIBUNALE ORDINARIO DI ISERNIA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il Giudice dell'udienza preliminare, dott.ssa Michaela Sapio

- letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato, nei confronti di C L imputato in atti generalizzato, difeso di fiducia dall'avvocato Fabio Milano del foro di Isernia;

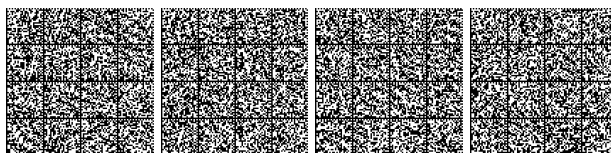
sciogliendo la riserva assunta all'udienza,

Osserva:

Con atto depositato in data 11 novembre 2021 il pubblico ministero chiedeva il rinvio a giudizio di C L per i reati di cessione di stupefacente di tipo cocaina, hashish e marijuana ex articoli 73, comma 1° e 4°, aggravati ex art. 80 lettera b), DPR 309/1990. In data 25 maggio 2023 l'imputato a mezzo del suo difensore e procuratore speciale, con il consenso del P.M., chiedeva applicarsi la pena come concordata tra le parti, di mesi sei di reclusione ed euro 1.000,00 di multa, in continuazione con quella irrogata con la sentenza definitiva n. 73 / 21 emessa da questo Giudice per fatti analoghi il 14 ottobre 2021 e divenuta irrevocabile il 2 dicembre 2021. Con ordinanza resa all'udienza preliminare del 25 maggio 2023 questo Giudice, ritenuto che l'imputato non fosse meritevole della concessione delle circostanze attenuanti generiche, per la gravità delle molteplici condotte contestate e la contestazione dell'aggravante ex art. 80 lettera b) cit. DPR., rigettava l'istanza di patteggiamento e, ritenuta la propria incompatibilità, dichiarava di astenersi, disponendo la trasmissione degli atti al Presidente del Tribunale per le determinazioni di competenza. Rigettata la dichiarazione di astensione, l'affare era riassegnato al medesimo Giudice persona fisica per la trattazione dell'udienza preliminare, alla quale la difesa deduceva l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, c.p.p., per violazione degli articoli 3, 24 e 111, Cost., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità e il conseguente obbligo di astenersi dal trattare l'udienza preliminare del giudice che abbia rigettato la richiesta di applicazione pena ex art. 444 codice di procedura penale e concludeva affinché questo Giudice sollevasse la questione di legittimità costituzionale nei termini evocati e disponesse, previa sospensione del processo, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ex art. 134 Cost. Il pubblico ministero si opponeva, concludendo per la irrilevanza e in ogni caso per la manifesta infondatezza della questione, assumendo la piena conformità alla Carta costituzionale della norma citata.

La questione è rilevante e non manifestamente infondata.

Va sollevata, in riferimento agli articoli 3 comma 1°, 24 e 111 comma 2°, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2°, c.p.p., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare per il Giudice dell'udienza preliminare che nel corso del medesimo procedimento, abbia rigettato l'istanza di patteggiamento nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, avendo valutato nel merito le circostanze del fatto.



Al riguardo va rammentato che la Corte costituzionale è intervenuta più volte a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 34, comma 2°, c.p.p., che è stata, come noto, riscritta da numerose pronunce del Giudice delle leggi e, con particolare riguardo al profilo qui censurato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma in questione, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del giudice per le indagini preliminari che abbia rigettato la richiesta di applicazione di pena concordata di cui all'art. 444 c.p.p., a partecipare al giudizio, chiarendo che la sentenza che applica la pena concordata presuppone l'accertamento negativo circa l'esistenza delle condizioni legittimanti «il proscioglimento ex art. 129 codice di procedura penale nonché la congruenza alle [...] risultanze [delle indagini preliminari] della qualificazione giuridica del fatto e/o delle circostanze ritenute nella richiesta» (cfr. sentenza 186/1992; sulla natura di giudizio anche di merito delle statuizioni rese nei casi di applicazione della pena su richiesta cfr. pure Corte costituzionale nella sentenza n. 155/ 1996 che ha dichiarato la illegittimità costituzionale della detta norma e, in particolare «nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato o disporre l'applicazione della pena su richiesta delle parti il giudice per le indagini preliminari che abbia disposto una misura cautelare personale o la modifica, la sostituzione o la revoca di una misura cautelare personale»).

Dunque, è già nel sistema giuridico costituzionale l'incompatibilità al giudizio del Giudice che abbia rigettato la richiesta ex art. 444 c.p.p., sicché questo Giudice, ritenendo la propria incompatibilità ex art. 34 comma 2° cpp, ha dichiarato di astenersi dalla funzione ex art. 36 cpp con ordinanza del 25 maggio 2023.

Questo Giudice è altresì consapevole che la Corte costituzionale in altre pronunce (v. per tutte, l'ordinanza n. 123/2004), ha limitato l'incompatibilità del giudice per le indagini preliminari che abbia rigettato la richiesta di patteggiamento al solo caso in cui si trovi in una diversa fase del giudizio, ritenendo «decisivo il rilievo secondo cui per la ricorrenza di un'ipotesi di incompatibilità del giudice occorre che le precedenti valutazioni, anche di merito, siano state compiute in fasi diverse del procedimento e non nel corso della medesima fase».

Ciò posto occorre chiedersi se l'udienza preliminare, o meglio le statuizioni che il Giudice che la celebra può rendere all'esito della stessa, siano da qualificarsi giudizio.

Sul punto va rammentato che, a seguito delle innovazioni legislative succedutesi nel tempo, gli ambiti di intervento del Giudice in sede di udienza preliminare si sono progressivamente ampliati modulando diversamente il rapporto tra il diritto di difesa e il principio di immediatezza, prima con la legge n. 105 del 1993 attraverso la soppressione del requisito dell'«evidenza» contenuto nell'art. 425, comma 1, c.p.p., poi con la legge n. 479 del 1999 tramite l'inserimento, all'interno dell'art. 425, comma 3, c.p.p., della medesima regola già prevista dall'art. 125 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale per la richiesta d'archiviazione, e da ultimo con il decreto legislativo 150/2022 che ha riscritto il comma terzo dell'art. 425 c.p.p., che da: «Il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio», oggi recita: «Il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna».

Già all'indomani della riforma di cui alla legge n. 479 del 16 dicembre 1999, la giurisprudenza della Corte costituzionale (v. sentenza n. 185/2001) aveva evidenziato che la funzione della udienza preliminare «era e resta quella di verificare — sia pure alla luce di una valutazione contenutistica più penetrante rispetto al passato — l'esistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda di giudizio formulata dal pubblico ministero» e la Corte di cassazione a Sezioni Unite nel 2002 (v. Cassazione SS UU. n. 39915 del 30 ottobre 2002) dal canto suo, aveva statuito che: - il parametro di valutazione del giudice dell'udienza preliminare resta quello della verifica della sostenibilità della accusa in giudizio, con la conseguenza che l'insufficienza e la contraddittorietà degli elementi acquisiti preclude il passaggio alla fase successiva solo quando il materiale dimostrativo dell'accusa sia insuscettibile di completamento o presenti caratteristiche tali da non potere essere ragionevolmente considerate superabili e sempre che il giudice dia conto che l'operato apprezzamento in ordine alla prova positiva dell'innocenza o alla mancanza di prova della colpevolezza dell'imputato è in grado di resistere a un approfondimento nel contraddittorio dibattimentale. Rimangono, viceversa, estranei al sindacato del giudice della udienza preliminare «quegli apprezzamenti che si sostanziano nella interpretazione di fonti di prova che si prestino ad una molteplicità e alternatività di soluzioni valutative, e, dunque, nella delibazione sul merito della pretesa accusatoria, di competenza esclusiva dei giudici della cognizione» (cfr. anche Cassazione 4085 del 28.1.2019), essendo il parametro di giudizio del Gup non l'innocenza dell'imputato, ma l'impossibilità di



sostenere l'accusa in giudizio, di talché «l'insufficienza e la contraddittorietà degli elementi acquisiti devono avere caratteristiche tali da non potere essere ragionevolmente considerate superabili nel giudizio» (v. Cassazione Pen. n. 6280 del 23.11.2016).

La giurisprudenza costituzionale e di legittimità aveva dunque evidenziato come l'incremento quantitativo e qualitativo dei poteri riconosciuti al giudice e alle parti e, corrispondentemente, l'ampiezza delle valutazioni e del contenuto delle decisioni che lo stesso giudice è chiamato a prendere all'esito dell'udienza preliminare, avessero determinato il venir meno di quei caratteri di sommarietà, propri di una decisione orientata esclusivamente allo svolgimento del processo, che connotavano detta sede nell'originario disegno codicistico, competendo piuttosto al Giudice un apprezzamento nel merito dell'ipotesi accusatoria e del suo oggetto (*cf.* Corte costituzionale sentenza 335/2002 e ordinanza 269/2003; Cassazione S.U., n. 39915/2002); e anche che l'udienza preliminare fosse divenuta «un momento di “giudizio”» (Corte cost. ordinanza 269 /2003 nonché sentenza 335/2002, cit.). Invero, la Corte costituzionale ha tratto dalla riferita connotazione che anche l'udienza preliminare, ove ne sussistano gli ulteriori presupposti, rientri nelle previsioni dell'art. 34 codice di procedura penale le quali dispongono l'incompatibilità dell'organo giurisdizionale che si è già pronunciato sulla stessa res iudicanda, «indipendentemente dalla specifica causa che di volta in volta abbia determinato le reiterate di detta funzione in capo allo stesso giudice persona fisica, nell'ambito dello stesso procedimento e in relazione alla medesima res iudicanda» (*cf.* Corte costituzionale ordinanza n. 269/2003; *cf.* pure in senso analogo, sentenze nn. 367 /2002 e 490/2002), dovendo il giudice *a quo* trarre le conseguenze del principio sopra richiamato in relazione alle fattispecie concrete.

Ciò è tanto più vero con riguardo alla attuale regola di giudizio, quale consacrata dall'art. 425 comma 3° c.p.p., come riscritto dall'art. 23 comma 1°, lett. l) del decreto legislativo n. 150/2022, alla luce della quale il Gup valuta gli atti al fine di verificare se sussista una ragionevole previsione di condanna secondo un canone prognostico che è ora di colpevolezza o di innocenza e con poteri decisorii più ampi anche in caso di possibili letture alternative del contesto probatorio completo, e persino in un contesto probatorio non immutabile e ancora suscettibile di evoluzione dibattimentale.

Nella fattispecie concreta, questo Giudice all'udienza preliminare del 25 maggio 2023, ha rigettato la richiesta di patteggiamento della pena ai sensi dell'art. 444 codice di procedura penale poiché, investito del giudizio su molteplici condotte di cessione illecita di stupefacenti quali contestate all'imputato e considerata il particolare allarme sociale e la negativa personalità dell'imputato, oltre che la ricorrenza dell'aggravante speciale dall'aver consegnato lo stupefacente a un minore di età ex art. 80 cit. DPR, ha ritenuto non meritevole di concessione delle circostanze attenuanti generiche l'imputato istante e non congrua la pena finale come concordata tra le parti e ha così rigettato l'istanza di patteggiamento ex art. 444 codice di procedura penale (*cf.* verbale dell'udienza cit.), con la conseguenza che, facendo applicazione dei principi sopra richiamati, ha ritenuto la propria incompatibilità e ha dichiarato di astenersi dalla trattazione del procedimento.

Per far fronte alla denunciata situazione non appare più utilizzabile l'istituto dell'astensione perché con la citata decisione del Presidente del Tribunale è stata rigettata l'istanza di astensione di questo Giudice, che pertanto deve decidere. E, d'altro canto, mentre l'astensione e la ricsuazione mirano a porre rimedio a comportamenti del Giudice, anche estranei all'esercizio della funzione, che possano determinare un pregiudizio, da apprezzarsi in concreto, per l'imparzialità del Giudice (e, di conseguenza, per il «giusto processo»), l'istituto dell'incompatibilità, al di fuori della specifica ipotesi introdotta dalla sentenza n. 371/1996, mira a garantire l'imparzialità del Giudice a fronte di atti adottati nel medesimo procedimento, con riguardo allo stesso fatto storico e nei confronti della medesima persona, e che determinano, già sul piano astratto e a prescindere dalla peculiarità del caso concreto, un pregiudizio ed a cui occorre far fronte in via preventiva, attraverso atti organizzativi dello svolgimento del processo.

Il diritto vivente nella giurisprudenza successiva alla pronuncia della Corte costituzionale n 186 / 1992 appare poi in contrasto con la Carta costituzionale, all'art. 111, comma 2° Cost. che declina il parametro costituzionale del «giusto processo» nei principi di terzietà e imparzialità del Giudice, esigendo che la funzione del giudicare sia assegnata a un soggetto «terzo», non solo scevro da interessi propri ma anche libero da convincimenti precostituiti ovvero da decisioni pregiudicanti formatesi in ordine alla *res iudicanda* nel medesimo procedimento. E infatti, anche nella giurisprudenza di questo Tribunale, si ritiene la insussistenza della incompatibilità ex art. 34 comma 2° codice di procedura penale del Giudice dell'udienza preliminare che abbia rigettato l'istanza di patteggiamento a trattare l'udienza preliminare nei



confronti del medesimo imputato e per il medesimo fatto storico, assumendo che la decisione assunta si sia formata nella medesima fase processuale, ma trascurando la natura di «giudizio» delle statuizioni rese all'udienza preliminare, per le ragioni sopra esposte.

Ritiene questo Giudice che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 comma 2° codice di procedura penale prospettata dalla difesa dell'imputato, sia non manifestamente infondata con riferimento ai parametri costituzionali di cui all'art. 3, primo comma, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, in quanto la mancata previsione della incompatibilità del Gup che abbia rigettato l'istanza di patteggiamento per motivi afferenti il fatto e le sue circostanze e cioè decidendo il merito della *res judicanda*, a trattare l'udienza preliminare del medesimo procedimento, nei confronti del medesimo imputato e per il medesimo fatto, renderebbe irrazionale il sistema e si risolverebbe in una violazione del diritto di difesa e del principio costituzionale del «giusto processo», declinato quale garanzia di terzietà e imparzialità del Giudice e della serenità di giudizio.

Non è possibile superare in via interpretativa il rilevato vizio di legittimità costituzionale perché ciò equivarrebbe ad ampliare in via analogica il novero delle cause di incompatibilità, laddove per costante giurisprudenza costituzionale, «il carattere tassativo delle ipotesi di incompatibilità è di ostacolo all'estensione in via analogica delle disposizioni che le contemplano a casi diversi da quelli in esse considerati» (*cfr.* Corte costituzionale ordinanza n. 224/2001).

La sopra esposta questione di legittimità costituzionale è, ai sensi dell'art. 23, comma 2°, legge n. 87/1953, assolutamente rilevante nel procedimento pendente perché esso non può essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione, dovendo, allo stato, questo Giudice procedere alla celebrazione dell'udienza preliminare nonostante la sussistenza della predetta situazione pregiudicante, anche in considerazione del fatto che la sua dichiarazione di astensione è stata rigettata.

Ricorrono, quindi, nella fattispecie in esame, le medesime ragioni di incostituzionalità che hanno indotto la Corte all'accoglimento di questioni analoghe sollevate con riguardo all'art. 34, comma 2°, codice di procedura penale (*cfr.* sentenza n. 186/1992; n. 269/2003).

Tanto considerato,

accolta l'istanza della difesa,

letto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87,

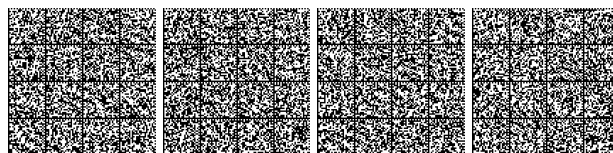
P.Q.M.

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2°, del codice di procedura penale, in riferimento ai parametri costituzionali di cui agli articoli 3, comma 1°, 24 e 111 comma 2°, Cost., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare del giudice dell'udienza preliminare che abbia rigettato, per motivi concernenti il merito, la richiesta di patteggiamento della pena formulata dal medesimo imputato e per il medesimo fatto storico, nel medesimo procedimento, e, per l'effetto, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Isernia il 18 dicembre 2023

Il G.U.P.: SAPIO



N. 7

Ordinanza del 3 gennaio 2024 del G.U.P. presso il Tribunale di Grosseto nel procedimento penale a carico di N. S.

Reati e pene – Sequestro di persona – Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa quando il fatto è commesso in danno del coniuge ovvero, in via subordinata, quando il fatto è commesso in danno del coniuge non più convivente.

- Codice penale, art. 605, sesto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

TRIBUNALE DI GROSSETO

UFFICIO DEL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Il Giudice dell'udienza preliminare Sergio Compagnucci;

nel procedimento penale iscritto ai numeri di cui in epigrafe nei confronti di:

N. S., nato a... il..., residente a... in via... difeso di fiducia dall'avv. Riccardo Lottini del Foro di Grosseto

In cui il primo risulta imputato;

dei reati di cui agli articoli 81 cpv, 605, comma 2, 612, comma 2, 614, comma 4, 582, 585, 577 n. 1 c.p. perché, con più atti esecutivi di un medesimo disegno criminoso, attendeva la moglie B. E. e il suo nuovo compagno M. D. davanti la casa di quest'ultimo; puntando loro la pistola contro e minacciando di ucciderli e di uccidersi li costringeva ad entrare dentro casa, colpendo con un calcio il telefono che la donna stava tentando di utilizzare per chiamare i soccorsi. Una volta dentro la casa e chiusa con forza la porta, continuava a minacciarli di morte con la pistola, che puntava anche nei suoi confronti, li colpiva ripetutamente con un casco e colpiva la donna anche con il calcio della pistola, così privandoli della loro libertà personale, non consentendo, per un apprezzabile lasso temporale, di chiamare i soccorsi e cagionando loro le lesioni refertate consistite per la B. in «trauma cranico lieve non commotivo», giudicate guaribili in cinque giorni.

Con l'aggravante per l'art. 605 c.p. di avere commesso il fatto ai danni del coniuge.

Con l'aggravante per l'art. 614 c.p. di aver commesso il fatto con violenza alle persone e mediante un'arma.

Con le aggravanti per l'art. 582 c.p. di aver commesso il fatto con un'arma e di aver commessa il fatto ai danni del coniuge.

In..., il... all'esito della discussione delle parti, ha emesso mediante lettura del dispositivo la seguente

ORDINANZA

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 605, ultimo comma, c.p., in relazione agli articoli 3 e 76 della Costituzione nei termini e per le ragioni che seguono.

1. Breve sintesi delle attività processuali

N. S., chiamato a rispondere delle imputazioni sopra descritte, all'udienza preliminare avanzava due istanze: in via principale, chiedeva di essere ammesso alla prova, ai sensi dell'art. 168-bis c.p., previa diversa qualificazione del reato di sequestro di persona in violenza privata; in via subordinata, in caso di rigetto della prima istanza, chiedeva di essere ammesso al rito abbreviato secco.

Rigettata da parte di questo giudice la prima richiesta, l'imputato era dunque ammesso al rito abbreviato. Nel formulare le conclusioni, il Pm chiedeva la condanna dell'imputato in ordine a tutti i delitti così come contestati. Il difensore dell'imputato, invece, rinnovava la richiesta di messa alla prova, previa diversa qualificazione del delitto di sequestro di persona in quello di violenza privata, invocando a tal riguardo l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 131 del 2019 in merito alla possibilità per il giudice - una volta avvedutosi, all'esito del giudizio abbreviato, dell'erronea qualificazione giuridica dei fatti contestati all'imputato - di revocare il proprio precedente provvedimento di diniego della sospensione del processo con messa alla prova per ammettere l'imputato al beneficio.



Quindi, all'udienza dell'11 dicembre 2023 è stata emessa la presente ordinanza.

2. Sulla rilevanza della questione

2.1. I fatti oggetto del processo.

Le condotte in contestazione sono state commesse dall'odierno imputato, ispettore di Polizia di Stato in servizio a..., nella tarda serata del... a danno della propria moglie (con cui lo stesso si era separato di fatto da diversi mesi) e del nuovo compagno di lei.

Le principali fonti di prova sono rappresentate dalle dichiarazioni rese in più occasioni dalle due persone offese nel corso delle indagini - pienamente utilizzabili in questa sede a seguito della scelta del rito abbreviato - che trovano ampia e tranquillizzante conferma negli altri elementi confluiti nel fascicolo del Pm.

B. E. i, coniuge dell'imputato, ha riferito che si era sposata con il N. nel... e che dalla loro unione erano nati due figli, B. e D. Le problematiche di salute dei bambini, affetti entrambi da una forma di ipoacusia, erano state la causa, secondo il racconto di lei, di tensioni familiari tra i due genitori, tanto che concordemente avevano deciso di sottoporsi a un percorso psicoterapeutico per alcuni mesi, che tuttavia non aveva sortito gli effetti sperati. La B. ha quindi parlato di un grave episodio che si era verificato nell'... del..., allorché suo marito, dopo che avevano discusso animatamente per telefono, era tornato a casa, l'aveva spinta con forza sul letto e, dopo averla immobilizzata tenendola per il collo, l'aveva minacciata con la pistola di ucciderla, salvo poi desistere, buttandosi a terra e lasciandosi andare a un pianto disperato. La persona offesa ha spiegato che quell'episodio aveva senz'altro segnato un punto di frattura nella loro relazione. Nei mesi successivi lui era caduto in un periodo di depressione, tanto che lei gli aveva consigliato di rivolgersi a uno psicologo.

La persona offesa ha spiegato che a un certo punto aveva deciso di interrompere la relazione, avviando le pratiche per una separazione consensuale e che suo marito nell'... del..., si era trasferito in un'altra casa. L'interruzione della convivenza, tuttavia, non aveva migliorato i rapporti tra di loro: lui aveva infatti a tenere atteggiamenti molesti, dovuti alla gelosia, tempestandola di messaggi e telefonandole più volte al giorno, talvolta limitandosi a fare battute ironiche sulla sua nuova relazione, talaltra usando anche toni aggressivi e minacciosi.

Il racconto di lei ha trovato conferma anche nelle dichiarazioni rese da M. D., nuovo compagno della B. il quale ha riferito che quest'ultima, nel confidarsi con lui in merito alle molestie telefoniche ad opera del marito, in qualche occasione gli aveva anche mostrato dei messaggi dai contenuti minacciosi ed offensivi.

L'atteggiamento a tratti persecutorio del N. ha avuto il suo epilogo drammatico nella tarda serata del..., quando l'imputato, in un *raptus* di rabbia e gelosia, ha compiuto le gravi condotte illecite oggetto di contestazione.

In merito a tali fatti, la B. ha dichiarato che quella sera, dopo aver cenato in pizzeria con il M., verso le... erano arrivati a casa di quest'ultimo, in...

Avevano quindi parcheggiato l'auto in strada, lui aveva aperto il cancello automatico carrabile finché, arrivati davanti alla porta di casa, si erano ritrovati davanti l'imputato con una pistola in mano. La B. ha spiegato che, conoscendo l'arma di ordinanza di suo marito, si era subito resa conto che si trattava di una pistola diversa, in quanto più piccola e di un altro colore. Ha aggiunto che suo marito aveva intimato loro di stare fermi; dopodiché il N. aveva in un primo momento puntato la pistola contro di loro minacciandoli che li avrebbe ammazzati, salvo poi rivolgerla contro sé stesso portandosela alla bocca, dicendo che si sarebbe ucciso, senza cessare di offenderli in vario modo. Ha quindi aggiunto che lei e il M. comprensibilmente terrorizzati, lo avevano implorato di mettere giù la pistola, precisando che, quando lei aveva tentato di prendere il cellulare per fare una chiamata di emergenza, l'imputato glielo aveva strappato di mano buttandolo a terra e allontanandolo con la scarpa. Subito dopo, l'imputato li aveva costretti, sotto la minaccia della pistola, a entrare in casa, colpendo il M. con il casco alla testa. Il primo a entrare era stato il M., quindi lei e poi da ultimo l'imputato, il quale aveva richiuso la porta con forza. Una volta dentro, l'imputato aveva chiesto loro dove si trovasse la camera da letto, perché voleva vedere il luogo in cui consumavano rapporti sessuali, minacciandoli che proprio lì dentro li avrebbe uccisi e che, subito dopo, si sarebbe sparato anche lui.

Dal momento che la qualificazione del fatto in esame è l'aspetto di maggiore rilevanza in questo processo, si ritiene utile a questo punto riportare uno stralcio del racconto fatto dalla B. nella immediatezza del fatto: «(...) Siamo rimasti nell'atrio cercando di dissuadere S., ma mio marito con il casco colpiva per due volte D. alla testa e S. si accasciava semi-svenuto su di uno sgabello. Io ero in preda al panico e ho ricordi confusi. Ricordo che ho soccorso D. e rivolgendosi a S. gli dicevo che lo stava ammazzando. Lui sembrava indemoniato e dopo avermi offeso insultandomi ripetutamente "troia", mi colpiva con il casco alla fronte e io cadevo sul pavimento. Sono trascorsi diversi minuti in cui mi accusava di averlo tradito, di averlo lasciato, mi diceva che la sua vita era finita e continuava ad offendere me e D. D. aveva un volto pallido. Intanto cercavamo di persuadere S. dal non compiere quanto minacciato e riuscivo anche a raggiungere il vicino frigo per prendere una confezione di yogurt che applicavo alla testa di D. per dargli un momentaneo sollievo. In quei minuti si alternavano momenti brevi in cui S. sembrava che mi ascoltasse e momenti in cui puntandoci contro l'arma ci minacciava. Quando D. ha iniziato ad avere conati di vomito ho chiesto a S. di permettermi



di prendere il mio cellulare per chiamare il 118 oppure il suo amico pediatra P. B. D. connetteva poco e mi diceva di lasciare stare. Poi io ho preso coraggio e dicevo a S. che era urgente chiamare i sanitari perché D. stava male e poteva morire. Lui era confuso e continuava a non permettermi di chiamare i soccorsi (...)».

Fortunatamente, negli istanti successivi, il N. non ha portato a termine quanto minacciato e si è lasciato convincere dalla B. a desistere. «(...) Avevo preso coraggio e ho detto a S. di permettermi di chiamare i soccorsi. S., in un momento di fragilità, forse avendo compreso la gravità della sua azione, mi ha chiesto cosa avrei detto ai sanitari. Ho cercato di minimizzare la situazione e falsamente gli ho promesso che avrei detto ai sanitari che D. era caduto dal motorino e che non lo avremmo mai denunciato. Sono passati tanto interminabili minuti, sino a quando S. mi ha aperto la porta di casa e mi ha permesso di recuperare il mio cellulare. Sono rientrata in casa e alle... successive ho chiamato il 118, riferendo all'operatore di inviare urgentemente un'ambulanza (...)».

Le dichiarazioni rese dalla B. trovano sostanziale conferma nel racconto dell'altra persona offesa. Il M., infatti, ha riferito che quella sera, di ritorno dalla pizzeria, dopo aver fatto la rampa di ingresso alla sua abitazione e una volta giunti davanti alla porta, si era girato di scatto sentendo la sua compagna urlare. Aveva quindi visto il N. a cinque metri di distanza da loro, che impugnava una pistola con una mano, mentre nell'altra teneva un casco nero. Ha quindi aggiunto che, terrorizzati, entrambi gli avevano gridato di fermarsi, ma che l'altro aveva a un certo punto caricato il cane della pistola, tanto che la B. lo aveva supplicato di pensare ai figli. Dopodiché il N. in un primo momento si era portato la pistola alla gola come per spararsi, salvo poi puntarla contro di lui, dicendogli che prima di suicidarsi avrebbe ammazzato anche loro due. Ha confermato che l'imputato, dopo aver strappato di mano il cellulare a sua moglie, lo aveva allontanato con un calcio, per poi costringerli a entrare in casa minacciandoli con la pistola. In particolare, il M. ha spiegato che, quando lui si era rifiutato di aprire la porta, l'imputato aveva puntato la pistola contro di lei minacciando che l'avrebbe ammazzata, tanto che lui a quel punto si era frapposto, facendo scudo con il proprio corpo, per proteggere la sua compagna. L'imputato lo aveva nuovamente minacciato con la pistola per farlo entrare dentro, dando al contempo una spinta alla B. per costringerla a entrare in casa. Una volta entrati, il N. aveva chiuso la porta con tale violenza da danneggiare i vetri dell'infisso. Quindi l'imputato aveva chiesto con insistenza dell'acqua, continuando a tenere sotto minaccia sua moglie con la pistola, la quale aveva cercato disperatamente di farlo calmare. Il M. ha spiegato che era stato poi colpito altre due volte con il casco dall'imputato, una prima volta alla spalla e l'altra alla tempia. Negli istanti successivi, il N. aveva colpito con il casco anche la B., facendola scivolare a terra, e poi si era avvicinato alla camera da letto ripetendo le solite minacce di compiere un pluriomicidio-suicidio, salvo poi tornare verso di loro per colpire nuovamente la B. con la canna della pistola alle dita per impedirle di prestare soccorso al compagno.

Questo il testuale racconto del M. in merito alla fase finale del sequestro: «(...) Da questo momento E. cominciava a chiedere con insistenza di chiamare un'ambulanza cercando di uscire fuori sulla rampa per recuperare il telefono che S. le aveva buttato in terra. All'inizio S. non voleva farla uscire a recuperare il telefono, mettendosi davanti alla porta con pistola in mano e soltanto dopo che E. gli diceva ripetutamente che "non era una persona cattiva", che era il "babbo dei loro figli" e che "non poteva averlo sulla coscienza", lui si spostava dall'uscio, abbassava la pistola e permetteva ad E. di uscire e recuperare il telefono. E effettuava una telefonata, non so a quale numero, ma ricordo che ad un certo punto mi portava il telefono in viva voce ed io sentivo una voce femminile che mi chiedeva come mi chiamavo e quanti anni avevo (...)».

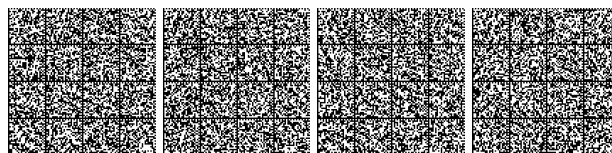
2.2. L'attendibilità del racconto delle due persone offese.

Vi sono senz'altro ampi e tranquillizzanti elementi per ritenere la piena attendibilità dei racconti delle due persone offese, atteso che gli stessi risultano esaustivi, circostanziati e tra di essi concordanti. D'altronde, lo stesso imputato, interrogato nel corso delle indagini, ha sostanzialmente ammesso di aver compiuto le condotte illecite in contestazione, sia pure cercando di alleggerire la propria posizione sostenendo che aveva solo minacciato di suicidarsi e non anche di ucciderli, e che aveva colpito con il casco il M. una seconda volta, quando si trovavano all'interno dell'abitazione, perché questi aveva tentato di togliergli la pistola, mentre le persone offese hanno fornito sul punto una versione diversa, spiegando che in realtà il M. era stato colpito una prima volta fuori dell'abitazione perché temporeggiava davanti alla porta.

La credibilità delle due persone offese si desume anche dall'assenza di profili soggettivi idonei a inficiarla, anche in relazione al comportamento tenuto dalle stesse successivamente ai fatti, avendo entrambe rimesso la querela dopo aver transatto le questioni risarcitorie. Ciò dimostra l'assenza da parte loro di intenti ritorsivi.

2.3. I reati diversi dal sequestro di persona.

Le dichiarazioni delle due persone offese dimostrano senza possibilità di smentita la consumazione ad opera dell'imputato dei reati di violazione di domicilio e di lesioni personali, entrambi aggravati dall'uso delle armi. Le lesioni riportate dalle persone offese risultano dai documenti rilasciati dal pronto soccorso e sono assolutamente compatibili con la ricostruzione dei fatti operata dalle stesse.



Si ritiene invece che il reato di minaccia, aggravato dall'uso delle armi *ex art. 612, comma 2, c.p.*, così come contestato dal Pm, resti assorbito nel delitto di sequestro di persona: le minacce e i gesti di violenza fisica costituivano in concreto l'azione coercitiva attraverso la quale l'imputato privava le due persone offese della libertà personale.

I delitti di violazione di domicilio e di lesioni personali sono procedibili d'ufficio, in quanto entrambi aggravati dall'uso delle armi, ai sensi, rispettivamente, degli articoli 614, ultimo comma, seconda parte, e 582, comma secondo, 585, comma primo, c.p.

Tuttavia, la procedibilità *ex officio* di tali delitti non rende procedibile d'ufficio anche quello di sequestro di persona, atteso che per quest'ultimo reato non è stata esclusa la procedibilità a querela in caso di connessione con altro delitto procedibile d'ufficio, come invece la legge prevede espressamente in altri casi (v., a titolo di esempio, la norma *ex art. 609-septies, comma 4, n. 4, c.p.*, per quanto riguarda i delitti di violenza sessuale).

Benvero, la questione più complessa oggetto del presente giudizio è senz'altro quella attinente alla qualificazione giuridica del fatto contestato come sequestro di persona, sulla quale infatti si sono principalmente concentrate tanto l'accusa quanto la difesa.

2.4. I reati di sequestro di persona.

La difesa dell'imputato ha chiesto che i delitti di sequestro di persona contestati dall'accusa siano ricondotti alla fattispecie meno grave di violenza privata, in quanto le condotte di minaccia e di violenza fisica compiute anche tramite l'uso di un'arma non sarebbero state finalizzate in via esclusiva a impedire la libertà di movimento delle vittime, bensì a costringerle ad assistere al suicidio che l'imputato avrebbe avuto in proposito di compiere, e poi fortunatamente non portato a termine.

La tesi difensiva, tuttavia, non è condivisibile.

Qui si ritiene, infatti, che il racconto delle due vittime, sostanzialmente concordante e dunque da ritenere attendibile, consenta di considerare integrata la fattispecie del sequestro di persona.

Secondo il costante e condivisibile orientamento della Cassazione, il delitto di violenza privata, preordinato a reprimere fatti di coercizione non espressamente contemplati da specifiche disposizioni di legge, ha in comune con il delitto di sequestro di persona l'elemento materiale della costrizione, ma se ne differenzia perché in esso viene lesa la libertà psichica di autodeterminazione del soggetto passivo, mentre nel sequestro di persona viene lesa la libertà di movimento; ne consegue che, per il principio di specialità di cui all'art. 15 del codice penale, non è configurabile il delitto di violenza privata qualora la violenza, fisica o morale, sia stata usata direttamente ed esclusivamente per privare la persona offesa della libertà di movimento (*cf.*, Sez. 5, sentenza n. 44548 dell'8 maggio 2015). Per contro, laddove la violenza fisica o morale sia utilizzata, oltre che per limitare la libertà di movimento, anche per costringere la vittima a fare, omettere o tollerare un'azione determinata, sarà configurabile anche il delitto di violenza privata in concorso con quello di sequestro di persona (*cf.*, in tal senso, Cass. Pen., Sez. 5, sentenza n. 10543 del 31 ottobre 2014). In altre parole, secondo l'indirizzo giurisprudenziale che qui si condivide, se vi è stata una privazione della libertà di movimento per un tempo giuridicamente apprezzabile, la violenza privata non può assorbire il reato di cui all'art. 605 c.p., attesa la natura sussidiaria del primo delitto rispetto a quest'ultimo. Dal momento che i due delitti tutelano beni giuridici diversi - rispettivamente, la libertà della persona e la libertà morale - se vi è stata limitazione della libertà di movimento della vittima per un tempo giuridicamente apprezzabile, il soggetto attivo deve rispondere del più grave reato di sequestro di persona, in quanto il delitto di violenza privata (punito con pena significativamente inferiore) non esaurisce l'intero disvalore del fatto concreto.

Ebbene, nel caso di specie, la condotta compiuta dall'imputato - iniziata fuori dell'abitazione e conclusasi nel momento in cui lo stesso, cedendo alle ripetute richieste della B. permetteva alla stessa di uscire per effettuare con il telefono la chiamata d'emergenza - è senz'altro idonea a integrare la fattispecie di sequestro di persona, atteso che entrambe le persone offese sono state private della libertà di movimento per un lasso di tempo giuridicamente apprezzabile (tra i dieci e i quindici minuti).

L'obiezione difensiva - in base alla quale l'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato finirebbe di fatto con l'escludere ogni spazio applicativo al delitto di violenza privata, dato che l'azione di costringimento a fare, tollerare o omettere implicherebbe necessariamente anche una limitazione della libertà di movimento - non è condivisibile.

Vi sono ipotesi, in realtà, in cui la condotta costringitiva non lede la libertà di movimento, bensì unicamente la libertà morale (si pensi al caso in cui un soggetto venga minacciato affinché rimetta la querela nei confronti del soggetto attivo; oppure al caso in cui alla persona offesa sia impedito di entrare in un determinato luogo, ma non già di spostarsi liberamente in ogni altra direzione). Vi sono inoltre dei casi in cui è configurabile la violenza privata in ragione della durata istantanea della privazione della libertà di movimento, oltre che della libertà morale: si pensi alla ipotesi in cui a un automobilista venga tagliata la strada per costringerlo a fermarsi. Per contro, laddove la libertà di movimento sia limitata per un tempo giuridicamente apprezzabile, sarà configurabile il più grave delitto di sequestro di persona.

Nel caso che ci occupa, le due persone offese sono state private in modo assoluto della libertà di movimento per un lasso di tempo giuridicamente apprezzabile.



L'imputato, infatti, in un primo momento impediva alle vittime di allontanarsi mentre si trovavano fuori dell'abitazione minacciandole con la pistola; dopodiché, le costringeva a entrare nell'appartamento, colpendo con il casco il M. a fronte del tentativo di rifiuto da parte di questi e spingendo a forza la B. per farla entrare, minacciandoli al contempo con la pistola. Ulteriore elemento da valorizzare è la circostanza che l'imputato, una volta entrati tutt'e tre, chiudeva la porta d'ingresso sbattendola con forza (tanto da danneggiarne i vetri, come riferito dal M.): gesto, questo, altamente sintomatico della volontà del N. di impedire agli altri due di uscire dall'abitazione, nonostante le implorazioni disperate da parte soprattutto della coniuge, ma anche del M. Dalle dichiarazioni di entrambe le vittime si ricava che la B. aveva chiesto più volte all'imputato di permetterle di chiamare i soccorsi e che lui all'inizio si era opposto, minacciando il compimento di un pluriomicidio-suicidio e colpendo al contempo entrambi (il M. per ben due volte con il casco, e anche la B. con la canna della pistola allorché la stessa si era avvicinata al suo compagno per toccargli la fronte). Il M. ha precisato che la B. aveva chiesto più volte all'imputato di farla uscire, ma che questi si era messo davanti alla porta per impedirglielo, e che solo dopo diversi tentativi lei era riuscita a convincerlo.

È dunque dimostrato che le persone offese sono state private della libertà personale per un lasso di tempo giuridicamente apprezzabile. A tal proposito, l'obiezione difensiva secondo cui la durata complessiva della privazione della libertà di movimento sarebbe durata meno dei quindici minuti determinati dalla polizia giudiziaria sulla base del racconto delle vittime e dell'orario della telefonata effettuata dalla B. al 118, è in ogni caso ininfluenza: se anche la limitazione si fosse protratta per dieci, anziché per quindici minuti, si tratterebbe comunque di un lasso di tempo giuridicamente apprezzabile, idoneo a far configurare il sequestro di persona. Si richiama, a tal riguardo, l'orientamento espresso dalla Cassazione con la sentenza n. 43713 dei 2002, riguardante un caso in cui la limitazione della libertà di movimento - ritenuta dalla suprema Corte idonea a configurare il sequestro di persona, anziché la violenza privata - era durata non più di sei/sette minuti.

La conclusione che qui si sostiene, opposta a quella invocata dalla difesa, trova un elemento indiretto di conferma anche nello stato d'animo provato dalle vittime in quel momento. La B., risentita durante le indagini, ha precisato che, nel ripensare in seguito a quegli interminabili minuti, si era ricordata che a un certo punto, mentre ancora si trovavano fuori dall'abitazione, le era balenata l'idea di fuggire: pensiero, questo, che aveva però subito accantonato per paura della reazione dell'imputato. Da ciò si ricava che le persone offese hanno vissuto quegli interminabili momenti con lo stato d'animo di chi sa di non potersi muovere liberamente.

A deporre contro la richiesta della difesa vi è anche un'ulteriore considerazione. Infatti, secondo la difesa il fatto dovrebbe essere qualificato come violenza privata perché l'azione di costringimento fisico dell'imputato era finalizzata a costringere le vittime ad assistere al suo suicidio; tale assunto, tuttavia, risulta smentito dai racconti delle due persone offese, la cui versione dei fatti è senz'altro più credibile rispetto a quella sostenuta dall'indagato durante l'interrogatorio. Entrambe le persone offese hanno dichiarato che l'imputato sia nella fase antecedente all'ingresso nell'abitazione sia una volta dentro aveva più volte minacciato che li avrebbe uccisi entrambi, prima di suicidarsi.

Ciò dimostra che la privazione della loro libertà di movimento non era finalizzata a costringere le vittime ad assistere al suo suicidio, come sostenuto dalla difesa, ma semmai alla consumazione del pluri-omicidio (che non poteva che precedere l'eventuale suicidio): di talché, avendo poi l'imputato volontariamente desistito dal proposito omicida, se da un lato egli non è responsabile del tentativo di pluri-omicidio, dall'altro lo stesso deve invece rispondere della condotta già consumata, consistita nella privazione della loro libertà personale per un lasso di tempo giuridicamente apprezzabile, ai sensi dell'art. 56, comma 3, c.p. Sicché, anche per questa ragione si ritiene configurabile il duplice reato di sequestro di persona.

Ricorrono inoltre anche gli altri requisiti soggettivi necessari per la configurazione dei reati *ex art. 605 c.p.* In particolare, quanto alla imputabilità, non ci sono elementi per sostenere che l'imputato ne difettasse in modo assoluto. La difesa ha prodotto una consulenza tecnica a firma del dott. R. F., secondo cui il N. avrebbe agito in quel momento in uno stato psicopatologico tale da far scemare grandemente le sue capacità di intendere e di volere. Lo stesso consulente della difesa, dunque, ha concluso per una limitazione parziale della capacità di intendere e di volere, e non già totale. Ma è soprattutto la reazione avuta dall'imputato nella fase conclusiva dell'azione delittuosa a dimostrare che lo stesso non versava in uno stato di totale incapacità di intendere e di volere. Com'è emerso in sede di ricostruzione del fatto, il N. nel momento in cui decideva di desistere dall'azione delittuosa consentendo alla B. di effettuare la telefonata per chiedere l'intervento dei soccorsi, le manifestava i suoi timori per le conseguenze che avrebbe subito, tanto che la coniuge lo rassicurava che avrebbe fornito una versione diversa, a dimostrazione del fatto che egli era ben consapevole che aveva appena inflitto alle due vittime una illegittima restrizione della libertà di movimento, che è quanto basta per ravvisare il dolo generico richiesto dal delitto *ex art. 605 c.p.*

Nel corso delle indagini, l'atteggiamento del N. è stato senz'altro collaborativo, avendo anche provveduto a risarcire i danni alle due persone offese, le quali hanno entrambe rimesso la querela nei suoi confronti. Vi sono dunque le condizioni per il riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 62 n. 6 c.p. e di quella di cui all'art. 89 c.p., in relazione



a quanto emerso dalla c.t. prodotta dalla difesa. All'esito di una valutazione complessiva del fatto e degli elementi che connotano l'intera vicenda, si ritiene che tali attenuanti possano essere dichiarate prevalenti sull'aggravante di cui all'art. 605, comma 2, n. 1, c.p.

Tuttavia, ai fini della rilevanza della presente questione, si osserva che tale esito del bilanciamento *ex art.* 69 c.p. non esclude la procedibilità d'ufficio del delitto di sequestro di persona in danno della coniuge, atteso che, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, la dichiarazione di prevalenza o di equivalenza di un'attenuante sull'aggravante da cui dipende la procedibilità d'ufficio non muta il regime di procedibilità, in quanto il giudizio di bilanciamento rileva solo ai fini della determinazione della pena (*cf.*, tra le altre, Cass. Pen., Sez. 5, sentenza n. 4843 del 3 marzo 1980).

In definitiva, nel nostro caso, anche all'esito della dichiarazione di prevalenza delle attenuanti generiche e di quella di cui all'art. 89 c.p. sull'aggravante di cui all'art. 605, comma 2, n. 1, c.p., il reato di sequestro di persona commesso in danno della coniuge resterebbe comunque procedibile d'ufficio; mentre il medesimo reato compiuto in danno di M. D., non essendo ravvisabile in ordine ad esso l'aggravante specifica, è oggi procedibile a querela.

2.5. L'attuale regime di procedibilità del sequestro di persona.

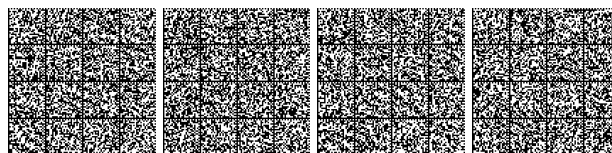
L'art. 1, del decreto legislativo n. 150 del 2022, ha inserito il comma sesto nell'art. 605 del codice penale, in cui si prevede la punibilità a querela della persona offesa per le ipotesi di cui al comma primo, salvo il caso in cui il fatto sia commesso in danno di persona incapace, per età o infermità. La nuova disciplina del regime di procedibilità, introdotta dal decreto legislativo n. 150/2022, è applicabile anche ai fatti anteriormente commessi, attese la natura sostanziale della stessa e la conseguente applicabilità del principio di retroattività della normativa più favorevole *ex art.* 2, comma 4, c.p. Ciò è confermato, d'altra parte, dal regime transitorio, che consentiva, nei casi di delitti punibili d'ufficio prima della novella normativa, alla parte che ne aveva diritto di proporre querela entro novanta giorni dall'entrata in vigore della riforma.

Dunque, la nuova disciplina sulla procedibilità a querela del sequestro di persona introdotta dall'ultimo comma dell'art. 605 c.p. è applicabile anche ai fatti anteriormente commessi, come quelli per cui si procede.

Ora, risulta dagli atti che entrambe le persone offese del reato di sequestro di persona hanno dichiarato di rimettere la querela nei confronti dell'imputato e all'ultima udienza la difesa ha prodotto la dichiarazione di accettazione da parte dello stesso.

È utile premettere che la disposizione di cui all'art. 122 del codice penale - per la quale il reato commesso in danno di più persone è punibile anche se la querela è proposta da una soltanto di esse - non è applicabile nell'ipotesi in cui una sola azione comporti più violazioni della stessa disposizione penale, ledendo distinti soggetti, in quanto tale situazione integra un concorso formale di reati in danno di più persone, in cui la «*reductio ad unum*» è preordinata solo ad un più benevolo regime sanzionatorio che non incide sulla autonomia dei singoli reati, di guisa che, in tal caso, la procedibilità di ciascun reato è condizionata alla querela della rispettiva persona offesa (*cf.*, per tutte, Cass. Pen., Sez. 5[^], sentenza n. 57027 del 22 ottobre 2018). Ne consegue, stante la indicata autonomia dei reati, che ogni delitto resta soggetto al proprio regime di procedibilità, sicché il delitto di sequestro di persona commesso nei confronti di M. D. non essendo aggravato *ex art.* 605, comma 2, n. 1, c.p., è oggi punibile a querela della persona offesa. Né, d'altra parte, il reato *de quo* si può ritenere procedibile d'ufficio in quanto connesso con gli altri reati a lui contestati (violazione di domicilio e lesioni personali, entrambi aggravati dall'uso delle armi), dato che, come già evidenziato in precedenza, per il reato di sequestro di persona non è prevista la procedibilità d'ufficio in caso di connessione con altri delitti procedibili d'ufficio. Si è pertanto realizzata la estinzione di tale delitto nei suoi confronti a seguito della remissione di querela da parte dell'offeso e della accettazione della stessa ad opera dell'imputato.

Ad analoga conclusione non si può invece pervenire in ordine al delitto di sequestro di persona in danno di B. E., nonostante che siano state acquisite la dichiarazione di remissione di querela da parte di lei e di accettazione ad opera dell'imputato, risultando in questo caso fondata la contestazione dell'aggravante di cui all'art. 605, comma 2, n. 1, c.p., che comporta la procedibilità d'ufficio, atteso che la punibilità a querela di parte è stata prevista per la ipotesi di cui al comma primo, da cui si ricava il chiaro intento del legislatore delegato di escluderla in caso di ricorrenza delle aggravanti di cui ai commi 2 e 3. Per mero scrupolo, si osserva che la circostanza che i due coniugi fossero separati di fatto da diversi mesi al momento del delitto non esclude la sussistenza dell'aggravante *de qua*, poiché il rapporto di coniugio si estingue soltanto con la sentenza di divorzio. L'art. 605, comma 2, n. 1, c.p. fa riferimento al coniuge senza operare alcuna distinzione tra coniuge separato e non. La legge n. 4 del 2018 ha modificato l'art. 577 inserendo le parole «o contro il coniuge, anche legalmente separato, contro l'altra parte...», mentre analoga modifica non è stata apportata all'art. 605, secondo comma, n. 1, che continua a fare riferimento semplicemente al «coniuge» senza ulteriori specificazioni. In ogni caso, secondo il consolidato orientamento della Cassazione, l'aggravante *de qua* sussiste anche nel caso di coniuge separato, in quanto la separazione, come è noto, non estingue il rapporto di coniugio (*cf.*, Cass. Pen., Sez. 5, sentenza n. 13273 del 15 gennaio 2020: in tema di delitti contro la vita e rincolumità individuale, ai fini della configurabilità dell'aggravante del rapporto di coniugio, prevista dall'art. 577, comma primo, n. 1, del codice penale, è irrilevante l'intervenuta separazione personale tra i coniugi anche con riferimento ai fatti commessi prima



dell'entrata in vigore della legge 11 gennaio 2018, n. 4. Ciò in quanto, si è precisato in motivazione, la modifica legislativa, che ha espressamente esteso l'applicabilità dell'aggravante anche ai coniugi separati, si è limitata sul punto a recepire quanto da tempo già affermato dalla giurisprudenza di legittimità. Si deve dunque concludere che mentre il reato di sequestro di persona nei confronti di M. D. si è estinto per remissione di querela da parte sua ed accettazione della stessa ad opera dell'imputato, la stessa conclusione non vale per il medesimo delitto commesso in danno della coniuge separata di fatto, sebbene anche la B. abbiano rimesso la querela nei suoi confronti, in ragione dell'aggravante di cui all'art. 605, comma 2, n. 1, c.p., che comporta la procedibilità d'ufficio. Né, d'altra parte, come già precisato sopra, il regime di procedibilità potrebbe cambiare a seguito della dichiarazione di prevalenza delle attenuanti. Di qui la rilevanza della presente questione: raccoglimento della stessa comporterebbe la dichiarazione di estinzione anche del reato di sequestro di persona nei confronti di B. E. per remissione di querela, con la conseguenza che l'istanza di messa alla prova formulata in via principale dalla difesa potrebbe essere accolta, consentendolo le pene edittali previste per gli altri reati ritenuti sussistenti a carico del N.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione

3.1. In relazione all'art. 3 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha più volte ricordato, in linea generale, che le scelte sanzionatorie del legislatore possono essere sindacate soltanto entro i limiti della manifesta irragionevolezza, con l'ulteriore precisazione che tale *standard* vige - più in particolare - anche rispetto alle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati (sentenza n. 248 del 2020; ordinanza n. 178 del 2003 e precedenti ivi citati).

Ciò detto, si ritiene che nel caso di specie il regime attuale contrasti con il parametro della ragionevolezza *ex art. 3* della Costituzione.

L'ultimo comma dell'art. 605 c.p., introdotto dalla c.d. riforma Cartabia, prevede la punibilità a querela della persona offesa nelle ipotesi di sequestro di persona di cui al comma primo, salvo il caso in cui il fatto sia commesso in danno di persona incapace, per età o infermità. Dalla formulazione di tale norma si desume che il legislatore ha voluto escludere la punibilità a querela nei casi in cui siano configurabili le aggravanti di cui ai commi successivi dello stesso articolo.

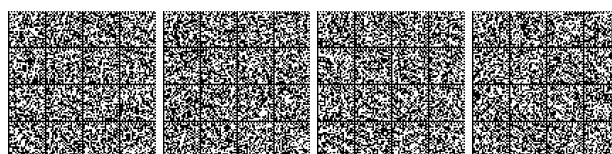
Ed è per tale ragione che, in sede di primo commento, è stato detto che il delitto *ex art. 605 c.p.* è divenuto procedibile a querela nei casi di sequestro di persona semplice. Tale affermazione potrebbe tuttavia risultare fuorviante, atteso che in realtà il sequestro di persona è oggi procedibile a querela non solo quando risulti in nessun modo aggravato, bensì anche nelle ipotesi in cui ricorrono aggravanti diverse da quelle previste dall'art. 605 c.p., tant'è vero che il legislatore, probabilmente anche sulla spinta delle molte voci critiche levatesi dai settori maggiormente impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, è intervenuto a pochi mesi di distanza dall'entrata in vigore della riforma in questione emanando la legge 24 maggio 2023, n. 60, recante «Norme in materia di procedibilità d'ufficio e di arresto in flagranza», con cui è stata prevista la procedibilità d'ufficio nei casi in cui siano ravvisabili le aggravanti del metodo mafioso (art. 416-bis.1 c.p.) o della finalità di terrorismo (art. 270-bis.1 c.p.).

Pertanto, è forse più corretto affermare che, alla luce della disciplina vigente, il delitto di sequestro di persona è sempre procedibile a querela della persona offesa, fatta eccezione per le ipotesi in cui:

- a) il fatto sia commesso nei confronti di persona incapace, per età o infermità (art. 605, comma primo);
- b) ricorrano le aggravanti di cui all'art. 605, commi 2-3, c.p.;
- c) ricorrano le aggravanti del metodo mafioso o della finalità di terrorismo o altra aggravante diversa da quelle comuni che comporti *ex lege* la procedibilità d'ufficio (ad esempio, l'aggravante *ex art. 604 ter c.p.*, che comporta la procedibilità d'ufficio ai sensi dell'art. 6, legge decreto-legge n. 122/1993, convertito nella legge n. 205/1993).

Al di fuori di queste ipotesi, il delitto è sempre procedibile a querela della persona offesa, anche quando ricorrono più circostanze aggravanti tra quelle indicate dall'art. 61 c.p. o una qualsiasi altra aggravante che non comporti *ex lege* la procedibilità d'ufficio.

La *ratio* della riforma normativa che ha esteso la procedibilità a querela in ordine anche ad alcuni reati contro la persona, tra cui quello di cui qui si discute, si desume dalla relazione illustrativa del decreto legislativo recante attuazione 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). L'estensione del regime di procedibilità a querela anche ai reati contro la persona è stato giustificato come «un forte incentivo alla riparazione dell'offesa nonché alla definizione anticipata del procedimento penale attraverso la remissione della querela o l'attivazione della causa estintiva di cui all'art. 162 ter c.p.». Segnatamente, per quanto riguarda la modifica della procedibilità riguardo al delitto di sequestro di persona, si legge nella medesima relazione che «la dimensione personale del bene giuridico tutelato suggerisce di prevedere la procedibilità a querela rispetto a ipotesi non aggravate che - come manifesta il basso limite minimo edittale della pena detentiva comminata (sei mesi) - possono presentare e non di rado presentano nella prassi una ridotta offensività.» Come esempi di fattispecie concrete di lieve offensività, nella relazione si richiamavano alcuni casi, esaminati dalla giurisprudenza, in cui la privazione della libertà di movimento aveva avuto una durata molto breve (c.d. sequestri-lampo).



Ora, individuata in questi termini la ragione giuridica della estensione del regime di procedibilità a querela, si ritiene che la scelta del legislatore di conservare la procedibilità d'ufficio nel caso in cui ricorra l'aggravante di cui all'art. 605, comma 2, n. 1, c.p., sia contraddittoria e comunque priva di una ragionevole giustificazione, perciò in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Ciò in quanto l'esigenza di favorire il bonario componimento e la riappacificazione tra le parti coinvolte dal delitto non ricorre soltanto nei casi in cui le stesse non siano legate da rapporti di parentela, ma vieppiù quando si tratti di stretti congiunti.

Si legge sempre nella relazione illustrativa indicata che è stata conservata «la procedibilità d'ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovra-individuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi è una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela». Ora, quanto al primo aspetto, si evidenzia come la circostanza che il delitto sia stato compiuto in danno di un congiunto non comporta un'offesa a beni pubblici o di titolarità diffusa.

Tale contraddizione, peraltro, si desume proprio dal richiamo operato in sede di relazione illustrativa ai casi di c.d. sequestri lampo. Nel richiamare alcuni precedenti, ritenuti dal legislatore di scarsa offensività e dunque tali da giustificare l'introduzione della procedibilità a querela, si è fatto anche riferimento al caso esaminato dalla Cassazione nella sentenza n. 18186 del 2009, in cui l'imputato è stato ritenuto responsabile del delitto *de quo* per aver chiuso in terrazzo sua madre per venti minuti. Il richiamo, nella relazione illustrativa, di tale specifico precedente della suprema Corte, lasciava implicitamente intendere l'opportunità che episodi come quello diventassero procedibili a querela, si da offrire alla vittima la facoltà di scegliere se dare avvio o meno al procedimento, anche al fine di promuovere la bonaria composizione della lite. Nell'operare tale richiamo, tuttavia, non ci si è resi conto che il precedente richiamato non è toccato dalla riforma, restando anche oggi procedibile d'ufficio, in relazione all'aggravante prevista dal secondo comma dell'art. 605 c.p. L'attuale disciplina non consente al coniuge (né a un ascendente o a un discendente vittima del reato) di rimettere la querela nei confronti del congiunto e ciò si appalesa in contrasto sia con la *ratio* della specifica normativa in questione, volta a favorire il più possibile la bonaria composizione tra soggetto attivo e persona offesa, sia più in generale con la finalità di riconciliazione dei rapporti familiari, costituendo «la garanzia dell'unità familiare» un valore di *rango* costituzionale (art. 29 della Costituzione).

Si potrebbe obiettare che il legislatore ha scelto di estendere il regime di procedibilità solo alle ipotesi di sequestro di persona di cui al comma primo, in quanto ritenute di minore offensività. E in effetti questa conclusione parrebbe trovare conferma nella relazione illustrativa sopra citata, in cui si afferma che la punibilità a querela viene prevista per l'ipotesi meno grave di cui al comma primo, con esclusione dei fatti commessi in danno di persona incapace. In altre parole, la scelta sul diverso regime di procedibilità si giustificerebbe nella minore offensività delle fattispecie riconducibili al primo comma dell'art. 605 c.p. Ma è agevole replicare che, nell'operare tale scelta, il legislatore delegato non ha debitamente considerato che l'ambito applicativo di cui al comma primo è tale da ricomprendere un'ampia gamma di fattispecie con gradi di offensività anche significativamente diversi, come si desume d'altronde dalla cornice edittale che va da un minimo di sei mesi a un massimo di otto anni di reclusione. Inoltre, la procedibilità a querela di parte non è stata esclusa neppure nelle ipotesi in cui il sequestro di persona *ex* art. 605, primo comma, risulti aggravato da una o più aggravanti comuni *ex* art. 61 c.p. o da altre aggravanti, diverse da quelle della finalità di terrorismo o di agevolazione mafiosa, per le quali non sia espressamente prevista la procedibilità d'ufficio. Dunque, non si può ritenere che la procedibilità a querela sia riservata soltanto alle ipotesi minori di sequestro di persona, essendo in realtà prevista anche in ordine ad ipotesi che si possono rivelare in concreto molto più offensive di fattispecie aggravate ai sensi del secondo comma dell'art. 605. Valga questo esempio. Si pensi da un lato al caso in cui il sequestro di persona sia compiuto di notte e con crudeltà a discapito di una persona anziana, e, dall'altro, al caso di una madre che, stanca del comportamento indolente del figlio maggiorenne, lo chiuda a chiave nella sua camera, privandolo della libertà personale per una ventina di minuti. Ebbene, nonostante che il fatto oggetto del primo esempio, pluriaggravato ai sensi dell'art. 61 nn. 4 e 5, c.p., risulti indubitabilmente più grave ed offensivo dell'altro, la punibilità a querela è riservata solo in ordine ad esso, mentre il sequestro-lampo commesso dalla madre della persona offesa, nell'altro esempio, è procedibile d'ufficio per via dell'aggravante di cui all'art. 605, comma 2, n. 1, c.p.

Si ritiene, di conseguenza, che il discrimine operato dal legislatore delegato sul regime di procedibilità del sequestro di persona si riveli palesemente incongruo, posto che in realtà l'ambito applicativo del primo comma è tale da ricomprendere ipotesi di reato che possono rivelarsi in concreto molto più offensive di altre fattispecie aggravate ai sensi dell'art. 605, comma 2, n. 1, c.p.

A conferma di tale conclusione, si evidenzia come l'aggravante di cui all'art. 605, comma 2, c.p., sia annoverabili tra le circostanze indipendenti, ma non ad effetto speciale, in quanto prevede un aumento della pena massima inferiore a un terzo (aumento di un quarto, per la precisione: da otto a dieci anni di reclusione). Per contro, le aggravanti comuni *ex* art. 61 consentono l'aumento della pena sino ad un terzo, con la conseguenza che il delitto di sequestro di persona *ex* art. 605, comma primo, ove risulti applicabile un'aggravante comune, è punibile con la pena massima di anni dieci e mesi otto di reclusione, superiore a quella prevista per l'ipotesi aggravata di cui al secondo comma. Ciò dimostra che non può essere il criterio della diversa offensività a giustificare la scelta normativa sul regime di procedibilità.



Ove invece si volesse giustificare la scelta normativa in relazione alla particolare condizione in cui potrebbe trovarsi il coniuge, tale da non renderlo libero nella scelta processuale di presentare una querela, la stessa risulterebbe asimmetrica rispetto a quanto previsto dallo stesso legislatore delegato in ordine al delitto di lesioni personali aggravato ai sensi dell'art. 577, n. 1, c.p. Il decreto legislativo n. 150 del 2022, infatti, nell'estendere il regime di procedibilità a querela in ordine al delitto di lesioni personali, lo ha previsto anche nel caso in cui ricorra l'aggravante del fatto commesso nei confronti del coniuge (legalmente separato o *non*), in maniera dunque opposta alla scelta operata in ordine al sequestro di persona. Peraltro, l'esigenza di tutelare le persone esposte a un rischio di condizionamento non sarebbe comunque ravvisabile nei casi di coniugi non più conviventi al momento del fatto, a seguito di separazione giudiziale o di fatto -come nel caso per cui si procede - atteso che di norma la posizione di vulnerabilità del coniuge è legata proprio al rapporto di convivenza, mentre la formulazione attuale della disposizione *de qua* non distingue tra coniugi conviventi e non.

Proprio alla luce di quest'ultima considerazione, si ritiene necessario sollevare la questione in forma gradata: in via principale, con riferimento al coniuge senza alcuna distinzione; in via subordinata, con riferimento al coniuge non più convivente al momento del fatto.

3.2. Sulla non manifesta infondatezza in relazione all'art. 76 della Costituzione.

L'art. 1, comma 15, della legge delega n. 134 del 2021, riguardo alla estensione del regime di procedibilità ai reati contro il patrimonio e alla persona, indicava due specifici principi e criteri direttivi:

a) il limite, costituito dalla pena detentiva non superiore nel minimo a due anni;

b) la previsione che, ai fini della determinazione della pena detentiva, non si tenesse conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d'ufficio in caso di incapacità della persona offesa, per età o infermità.

Ebbene, si ritiene che il legislatore delegato, nell'escludere la procedibilità a querela in caso di sequestro di persona aggravato ai sensi dell'art. 605, comma 2, n. 1, c.p., abbia violato il principio direttivo di cui *sub b*).

La legge delega, infatti, nell'affidare al legislatore delegato il compito di individuare i reati contro il patrimonio e contro la persona da rendere punibili a querela di parte, fissava il limite della pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, prescrivendo al contempo che ai fini del calcolo della pena non si tenesse conto delle circostanze (senza alcuna distinzione tra circostanze indipendenti e/o ad effetto speciale). La *ratio* di tale ultima prescrizione era evidentemente quella, oltre che di estendere il più possibile il regime di procedibilità a querela, di impedire che la contestazione di un'aggravante rendesse automaticamente il reato procedibile d'ufficio, anche quando il singolo fatto, tenuto in ipotesi conto della ricorrenza di circostanze attenuanti, potesse risultare in concreto non più offensivo di altre fattispecie semplici.

Il legislatore delegato, invece, nel riservare la punibilità a querela soltanto alle ipotesi di cui al comma primo, ha di fatto dato rilevanza, ai fini della esclusione di tale regime, alla ricorrenza della circostanza aggravante di cui al comma secondo n. 1, violando così la specifica prescrizione della legge delega.

P. Q. M.

Il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Grosseto,

visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti legge n. 87 del 1953:

ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 605, ultimo comma, del codice penale, così come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera d), decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, in relazione agli articoli 3 e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la punibilità a querela della persona offesa quando il fatto è commesso in danno del coniuge ovvero, in via subordinata, del coniuge non più convivente;

sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che la presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Grosseto, 11 dicembre 2023

Il Giudice: COMPAGNUCCI



N. 8

Ordinanza del 12 dicembre 2023 del G.I.P. del Tribunale di Siracusa sull'istanza proposta dall'amministratore giudiziario di I.A.S. spa A.M.

Industria – Amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e confisca – Previsione che quando il sequestro ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario – Denunciata disciplina che impone al giudice di autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva al solo ricorrere di misure di bilanciamento adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, introdotto dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17.

TRIBUNALE DI SIRACUSA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il g.i.p., dott. Salvatore Palmeri, nel procedimento indicato in epigrafe;

letta l'istanza n. 68/23 del 10 novembre 2023 dell'amministratore giudiziario di I. S.p.a. A. M., nella quale lo stesso, dopo una premessa sui provvedimenti normativi che hanno interessato lo stabilimento di I. s.r.l. di [...] e il depuratore gestito dalla I. S.p.a. nonché il T. sito in [...] gestito della P. S. S.c.p.A. dopo l'emanazione del decreto di sequestro preventivo del 12 maggio 2022, in particolare il decreto interministeriale del [...], ha rivolto a codesto giudice le seguenti questioni:

a) se il «bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente» attuato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del [...] deve ritenersi sostitutivo di quello affidato al giudice dal comma 1-*bis* dell'art. 104-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, come modificato dal decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2;

b) se i controlli dei VLE dei reflui conferiti riferiti alle medie (mensili/annuali) imposte dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri deve continuare ad eseguirli anche questa amministrazione giudiziaria, con o senza l'ausilio dell'[...] e dell'[...] invece individuati come enti deputati al controllo nello stesso detto decreto;

c) se il monitoraggio dei VLE dei reflui conferiti, sino ad oggi assicurato da questa amministrazione giudiziaria con cadenza giornaliera, debba essere sostituito o solo aggiunto al rilevamento mensile/annuale disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...];

d) se considerare quali nuovi limiti dei VLE quelli indicati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sopra richiamato, ovvero continuare a tenere a riferimento i VLE indicati nella tabella 3, dell'allegato 5, del TUA o entrambi, e ciò tenuto anche conto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri individua deroghe ai VLE solo per alcuni parametri, lasciando fuori tutti quelli individuati dal regolamento IAS caratteristici della tipologia dei reflui;

e) se le deroghe ai valori limite della tabella 3, dell'allegato 5, del TUA disposta dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in esame vadano riferite anche ai G.U.I. diversi da I., con particolare riguardo a quelli che utilizzano il T. gestito da P. S. S.c.p.A.;

f) se gli eventuali sforamenti dei valori limite di emissione che dovessero prodursi nei singoli giorni devono essere oggetto di segnalazione e contestazione, tenuto conto che, a prescindere dal disposto normativo in esame, si potrebbero registrare negli scarichi variazioni di picco delle concentrazioni giornaliere degli inquinanti (SOA, benzene, etc.), che il sistema depurativo biologico esistente non è in grado di ammortizzare, con il pericolo di disfunzioni del processo, con particolare riguardo alle sostanze più volatili;



g) se l'obbligo imposto al gestore dell'I. e del T. dall'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di continuare «l'esercizio nel rispetto delle autorizzazioni ambientali regionali» (e dunque nei limiti di cui alla tabella 3 dell'allegato 5 del TUA) sia compatibile o meno con le deroghe ai VLE di cui innanzi detto, tenuto conto che l'A.I.A. regionale riferita all'I. gestito da I. contiene prescrizioni palesemente divergenti rispetto a quelle indicate nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che non risulta essere in corso il riesame della stessa (vedi informative di questo amministratore numeri 49, 51, 54 e 57), che la Regione Siciliana non ha allo stato predisposto un piano per l'implementazione dell'I. finalizzato «alla realizzazione delle opere necessarie ad ottemperare alle prescrizioni dell'AIA regionale n. [...] dell'[...]», così non consentendo nemmeno di avere una ragionevole certezza che i tempi di tale «implementazione» siano compatibili con la previsione del limite massimo di trentasei mesi concesso dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ad I. ed a P. S. S.c.p.A per la realizzazione dei loro nuovi impianti di recupero dei reflui.

Visto il parere della Procura della Repubblica, depositato il 27 novembre 2023, secondo cui il decreto interministeriale del [...], realizzando il bilanciamento richiesto dall'art. 104-bis.1 disp. att. del codice di procedura penale, impone al giudice di autorizzare la prosecuzione delle attività produttive e, quindi, risulta in contrasto con diverse norme costituzionali:

violazione degli articoli 76, 77, 101, comma 2 della Costituzione

a) la norma oggetto del presente parere non stabilisce alcun termine temporale di efficacia delle misure delegate, né ne impedisce la reiterazione;

b) non prevede alcuna forma di coinvolgimento o di comunicazione alle Camere;

c) non prevede alcuna particolare forma di pubblicità delle misure delegate;

d) soprattutto non tipizza in alcun modo le misure da adottare né sotto il profilo della tipologia degli strumenti di bilanciamento, né indicando una cornice o un criterio guida che fornisca al Governo coordinate utili ad effettuare il bilanciamento;

e) non impone all'autorità delegata alcun confronto con enti istituzionali portatori di saperi scientifici nella specifica materia (es. ISPRA).

In definitiva, dunque, la norma oggetto del presente parere si risolve in una delega in bianco al Governo, lasciato del tutto libero di incidere su interessi costituzionalmente tutelati e di derogare a specifiche norme di legge in assenza di limiti e/o criteri di indirizzo, in aperta violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione.

La violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione fa sì che la norma oggetto del presente parere si ponga in contrasto anche con quanto previsto dall'art. 101, comma 2 della Costituzione.

L'art. 104, comma 1-bis.1 disp. att. del codice di procedura penale, così come modificato dal decreto-legge n. 2/2023, impone al giudice infatti di autorizzare la prosecuzione delle attività sulla base di quanto stabilito dalle misure adottate dal Governo nell'ambito della procedura (amministrativa) di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale.

Di fatto, dunque, la decisione del giudice deve sottostare, senza possibilità alternative, a un provvedimento il cui contenuto, in assenza di limiti e/o criteri di indirizzo da parte del potere legislativo, è definito integralmente dal potere esecutivo.

Il giudice quindi, in violazione dell'art. 101, comma 2 della Costituzione non è più soggetto soltanto alla legge ma in via esclusiva ai provvedimenti e dunque alle valutazioni dell'autorità amministrativa;

violazione degli articoli 9 e 41, comma 2, della Costituzione

In ogni caso, oltre che in aperto contrasto con i principi costituzionali sul corretto riparto del potere legislativo, la disposizione in questione viola i parametri di cui agli articoli 9 e 41, comma 2 della Costituzione, recentemente modificati, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale.

In particolare, la Corte delle leggi, con le sentenze n. 85/2013 e n. 58/2018, ha chiarito in che termini possa essere effettuato il bilanciamento fra interessi costituzionalmente tutelati e contrapposti, in modo da evitare, per un verso, un eccessivo sacrificio di beni di rilievo costituzionale e, per altro verso, che uno dei beni in bilanciamento risulti «tiranno».

Nella valutazione dell'incidenza dei principi affermati dalle sentenze citate si dovrà necessariamente tener conto, inoltre, della recente modifica ai suddetti articoli della costituzione, introdotta con legge costituzionale n. 1/2022, con la quale si è ricondotta la tutela dell'ambiente ai principi fondamentali dell'ordinamento e si è esplicitamente inserito il bene-ambiente fra i limiti all'iniziativa economica privata.



La modifica in questione testimonia chiaramente una particolare attenzione che il legislatore costituzionale riserva alle tematiche ambientali e che non può che essere recepita dall'interprete, orientandolo anche nella lettura dei precedenti approdi della giurisprudenza costituzionale.

Anche solo limitando l'esame alla giurisprudenza costituzionale citata (antecedente alla riforma) è possibile osservare come la disposizione dell'art. 104, comma 1-bis.1 disp. att. del codice di procedura penale, così come modificato dal decreto-legge n. 2/2023 non si attenga ai canoni di legittimità costituzionale fissati in tema di «ragionevole bilanciamento di interessi».

In particolare, la sentenza n. 85/2013 ha in primo luogo statuito che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri» e che «la tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto fra loro», così da evitare una «illimitata espansione di uno dei diritti che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute» (punto 9 della motivazione).

La Corte, chiamata a giudicare sul primo intervento normativo volto a gestire il «caso ILVA», alla luce della suddetta premessa ha ritenuto legittimo il parziale «sacrificio» degli interessi costituzionali legati alla salute e alla salubrità ambientale a favore del diritto alla libera iniziativa economica solo nella misura in cui la prosecuzione dell'attività risultava affiancata da un sistema di cautele, controlli e di correlate sanzioni.

In particolare, la Corte ha valorizzato:

a) il rilascio in favore dello stabilimento [...] di una AIA che sottoponeva l'esercizio dell'attività di impresa al rispetto di B.A.T. previste dalla normativa europea e non ancora formalmente recepite da quella nazionale (*cf.* punto 13.2.3 del «Ritenuto in fatto»);

b) la circostanza che il legislatore avesse individuato nell'AIA, che prevede una sintesi dei diversi interessi in gioco attraverso la «confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento», lo strumento per realizzare al meglio il bilanciamento in questione;

c) l'immediata sottoposizione dell'impianto, in ragione dell'avvenuto rilascio dell'AIA, ai controlli da parte dell'autorità amministrativa ([...] e [...]), al fine di valutare la concreta efficacia a garantire adeguatamente il rispetto dell'ambiente e della salute delle prescrizioni imposte;

d) l'applicabilità delle sanzioni penali e amministrative previste dal decreto legislativo n. 152/2006 per le eventuali violazioni delle prescrizioni imposte con l'AIA;

e) la previsione, ad opera del decreto-legge n. 207/2012, di un'ulteriore sanzione pecuniaria (pari al 10% del fatturato) in aggiunta alle sanzioni di cui al punto precedente in caso di violazione delle prescrizioni imposte con l'autorizzazione.

Con la decisione n. 58/2018 la Corte, richiamando i principi affermati nella sentenza del 2013 citata, ha invece escluso la ricorrenza di un bilanciamento ragionevole fra gli interessi costituzionali in conflitto, in assenza della predisposizione da parte del legislatore di un sistema di cautele, controlli e sanzioni analogo a quello adottato con il decreto-legge n. 207/2012.

Particolarmente significative sono le argomentazioni spese nel punto 3.2 della decisione che, di seguito, si riporta integralmente: «Nel caso oggi portato all'esame di questa Corte, invece, il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita.

Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Il legislatore concede un termine di trenta giorni per la predisposizione del piano, il quale peraltro può anche essere provvisorio: dunque, manca del tutto la richiesta di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori. Tale mancanza è tanto più grave in considerazione del fatto che durante la pendenza del termine è espressamente consentita la prosecuzione dell'attività d'impresa «senza soluzione di continuità», sicché anche gli impianti sottoposti a sequestro preventivo possono continuare ad operare senza modifiche in attesa della predisposizione del piano e, quindi, senza che neppure il piano sia adottato. L'unico limite temporale effettivo è posto al comma 2, che stabilisce che l'attività di impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a dodici mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro.



Quanto al contenuto, il piano deve recare “misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio”, non meglio definite, neppure attraverso un rinvio, che pure sarebbe stato possibile, alla legislazione in materia di sicurezza sul lavoro. Il mancato riferimento a specifiche disposizioni delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione lascia sfornito l’ordinamento di qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di reazione per le violazioni che si dovessero perpetrare durante la prosecuzione dell’attività.

Nella formazione del piano non è prevista alcuna partecipazione di autorità pubbliche, le quali devono essere informate solo successivamente. Tale comunicazione assume la forma di una mera comunicazione-notizia, per quanto riguarda l’autorità giudiziaria procedente (art. 3, comma 3) e si traduce nell’attribuzione di un generico potere di monitoraggio e ispezione per quanto riguarda INAIL, ASL e Vigili del fuoco; tale potere, peraltro, si limita alla verifica della corrispondenza tra le misure aggiuntive indicate nel piano e quelle in concreto attuate dall’impresa, così da renderne ambigua e indeterminata l’effettiva possibilità di incidenza (art. 3, comma 4)».

L’analisi dei requisiti richiesti nella giurisprudenza della Corte per ritenere ragionevole il bilanciamento degli interessi e la comparazione con le caratteristiche delle disposizioni di cui all’art. 104, comma 1-bis.1 disp. att. del codice di procedura penale rende chiaro che il legislatore del 2023 non ha tenuto conto dei suddetti principi, operando solo all’apparenza un bilanciamento fra beni costituzionali in potenziale conflitto e rendendo, invece, «tiranno» il diritto alla libera iniziativa economica privata.

Dall’esame della disposizione suddetta emerge infatti che:

- a) non vi è alcun richiamo ad autorizzazioni amministrative vigenti;
- b) non sono previsti meccanismi di coinvolgimento preventivo di enti tecnici e dei soggetti portatori di interessi in relazione a beni costituzionali coinvolti (es. comuni, regione, ecc.);
- c) non si dettano limiti temporali di efficacia alle disposizioni derogatorie;
- d) non si fa riferimento ad alcun controllo da parte di soggetti terzi né ad eventuali possibili sanzioni.

Manca quindi nella disposizione che si ritiene incostituzionale ogni riferimento a criteri utili ad individuare le modalità di concreta realizzazione del bilanciamento fra interessi contrapposti. Non si individuano infatti né criteri guida per l’assunzione di future decisioni tecniche sul punto, né si richiamano decisioni amministrative già assunte e vigenti (come nel caso esaminato da Corte costituzionale n. 85/2013).

Tale assetto normativo consente, in astratto, alla P.A. chiamata ad individuare le misure di bilanciamento un’illimitata discrezionalità che rischia di sfociare in arbitrio.

Il rischio appena segnalato si è in effetti concretizzato con l’emanazione dei provvedimenti governativi sopra richiamati: il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...] e il decreto interministeriale del [...].

Con il primo atto il Governo si è limitato a riconoscere l’interesse strategico nazionale degli stabilimenti della società [...] s.r.l. e degli impianti serventi gestiti da [...] scpa e [...] S.p.a., senza prevedere alcun limite o contromisura in vista del più volte citato bilanciamento.

Il decreto interministeriale, invece, è l’unico atto con cui l’esecutivo dichiara di voler applicare i criteri indicati dalle sentenze della Consulta sopra citate (tanto da richiamarle nei considerati) e in tal modo realizzare dunque il «ragionevole bilanciamento» evocato dalla Corte.

Tuttavia, a ben vedere e ferme restando le criticità derivanti dall’aver rimesso esclusivamente al potere esecutivo la definizione di tali misure, il decreto:

a) sostanzialmente sostituisce le prescrizioni più rilevanti delle autorizzazioni vigenti, consentendo l’immissione di reflui connotati da percentuali di inquinanti di gran lunga superiori ai limiti di legge e, certamente, non conformi alle BAT di settore. Il dato più preoccupante per quanto riguarda la compromissione del bene-ambiente è quello che prevede che la «conformità dei VLE è verificata come media mensile dei valori ottenuti da ciascun campione composito giornaliero». In tal modo il decreto consente che le aziende possano effettuare degli scarichi di reflui caratterizzati da picchi giornalieri di inquinanti potenzialmente illimitati, posto che il rispetto dei VLE potrebbe essere raggiunto attraverso una banale operazione di compensazione fra i valori degli scarichi dei giorni successivi. Prendere in considerazione l’arco temporale di un mese per la misura dei VLE appare fortemente irragionevole se si considera che la capacità depurativa non è parametrata sugli apporti mensili ma su una costante immissione di reflui. L’impianto non ha alcuna capacità di accumulo e non può dunque distribuire un singolo carico con picchi di inquinanti in modo da «gestirlo» nell’arco di un mese garantendo un’efficace depurazione. Eventuali picchi giornalieri, dunque, non potranno che risolversi in un mancato trattamento ed in un successivo trasferimento nelle matrici ambientali interessate.



Il decreto prevede inoltre come necessaria, per gli scarichi di [...] l'individuazione di un «limite massico annuo» per i parametri «Idrocarburi totali, Fenoli e S.O.A.» senza tuttavia stabilirlo, né indicando i parametri per fissarli, con un mero rimando ai provvedimenti di riesame delle AIA, i cui procedimenti sono allo stato in corso. Allo stato attuale, quindi, tale limite non esiste, con l'effetto di rendere non eseguite né eseguibili neanche le pur inadeguate misure di bilanciamento individuate dal Governo;

b) stabilisce le suddette misure senza dar conto di alcuna preventiva istruttoria a carattere tecnico-scientifico. Al contrario, l'unico elemento tecnico-scientifico menzionato, ossia il parere dell'[...] del [...], che segnalava plurimi profili di criticità sulle misure in corso di adozione, viene liquidato con una motivazione apparente («Sentito l'[...] e ritenuto che le osservazioni dallo stesso formulate con nota prot. n. [...] del [...] possano considerarsi superate dal bilanciamento effettuato dai Ministeri competenti in forza dell'art. 6 del citato decreto-legge n. 2 del 2023 e che in merito alle problematiche relative alle verifiche da effettuare *in loco*, le stesse possono essere affrontate in fase attuativa»);

c) affida (art. 3) ad [...] ed [...] «il costante monitoraggio delle misure e delle attività previste nei provvedimenti di cui all'art. 2 del presente decreto» senza indicarne le modalità, trascurando le difficoltà (o meglio l'impossibilità) ad eseguire i controlli già rappresentate da [...] nella nota del [...] che si riporta per quanto di interesse: «Inoltre, si evidenzia che le modalità di monitoraggio, modificate rispetto alla precedente versione del decreto, previste nella tabella dell'art. 2 con frequenza mensile dei valori ottenuti da ciascun campione composito giornaliero, possono rappresentare solo una misura minima di contenimento per i rischi ambientali soprattutto per quanto riguarda la contaminazione di metalli, idrocarburi e solventi. Va infatti rilevato che tale modalità di monitoraggio (media mensile), richiederebbe l'installazione di autocampionatori ai punti di scarico S2 dell'impianto [...] dello stabilimento [...] ed agli scarichi P2 e P2bis della [...], senza la quale la verifica di conformità per i parametri indicati non sarebbe effettuabile. Gli enti di controllo potrebbero unicamente affidarsi alla lettura dell'autocampionatore installato su iniziativa della società e da essa stessa gestito. L'utilizzo dell'autocampionatore dovrebbe essere quantomeno correlato ad un misuratore di portata per ogni singolo scarico ed essere soggetto a validazione, preliminare e con cadenza periodica, da parte degli enti di controllo con possibilità di supervisione da remoto al fine di monitorare le modalità effettive di funzionamento. In caso contrario la verifica di conformità come media mensile dei valori ottenuti da ciascun campione composito giornaliero implicherebbe la presenza degli enti di controllo ([...] e [...]) per almeno tre ore nell'arco di ogni singola giornata al fine di convalidare la misura effettuata. Si ritiene che tale ultima modalità sia operativamente inapplicabile.»;

d) non prevede alcuna specifica sanzione per la violazione delle misure di bilanciamento e, di fatto, adottando il sistema di monitoraggio sopra indicato che non consente alcun controllo effettivo, vanifica la portata sanzionatoria delle disposizioni del decreto legislativo n. 152/2006. È evidente che il sistema introdotto con gli atti amministrativi sopra indicati è lontano anni luce dalle forme di ragionevole bilanciamento descritte dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata.

Ritenuto che, quindi, la Procura della Repubblica ha invitato codesto giudice a promuovere un incidente di costituzionalità in relazione all'art. 104-bis, comma 1-bis.1 disp. att. del codice di procedura penale introdotto con decreto-legge n. 2/2023 convertito, con modifiche, in legge n. 17/2023 per contrasto con gli articoli 76, 77, 101, comma 2, 9 e 41, comma 2 della Costituzione;

Rilevato che la Procura della Repubblica, in via subordinata, qualora il giudice ritenesse di dare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme richiamate, ha richiesto di non autorizzare la prosecuzione delle attività, osserva quanto segue.

Il 12 maggio 2022 il giudice per le indagini preliminari ha depositato il provvedimento con il quale è stato disposto il sequestro dell'impianto di depurazione consortile gestito dalla società [...], nonché il 100% delle quote societarie della società, con la contestuale nomina di un amministratore giudiziario che avrebbe dovuto limitare il funzionamento dell'impianto di depurazione soltanto ai reflui c.d. domestici, in relazione ai quali, secondo l'integrazione di consulenza del [...] del consulente tecnico [...] (*cfr.* all. 25 produzione del PM), l'impianto garantiva l'effettiva depurazione.

I grandi utenti industriali, parti del procedimento penale in oggetto, che conferiscono i reflui ritenuti non depurabili dall'impianto in sequestro — ai diversi solleciti dell'amministrazione giudiziaria, del giudice e della Procura della Repubblica — hanno risposto che i tempi per la fermata totale in sicurezza degli impianti non sono brevi, arrivando anche a prospettare un termine finale di oltre otto anni ([...]).

Il g.i.p., con provvedimento del 29 agosto 2022, disponeva l'adozione di un cronoprogramma per l'interruzione in sicurezza dei conferimenti industriali, non potendosi neanche ipotizzare un'interruzione che possa determinare rischi per i lavoratori dell'area, per la collettività o per l'ambiente circostante già gravemente compromesso. «L'adozione del



cronoprogramma, si ribadisce ancora una volta, dovrà avvenire, di concerto con i consulenti tecnici della Procura della Repubblica nominati o da nominare nel presente procedimento e con il coinvolgimento dell'amministratore giudiziario e dei suoi coadiutori, nonché dei grandi utenti che dovranno partecipare alla definizione del programma»;

Nell'ambito dell'incidente probatorio — attualmente in corso — deve essere accertato da un collegio peritale, anche «quali condotte — e in quanto tempo — possano essere poste in essere da parte dei soggetti responsabili di [...] e di ciascuno dei grandi utenti industriali per ridurre al minimo sostenibile, anche proseguendo le attività produttive, l'impatto inquinante derivante dai reflui immessi nel depuratore».

Autorizzazione integrata ambientale ([...]).

L'[...] veniva rilasciata un'AIA all'impianto [...] che inseriva una serie di prescrizioni al gestore dell'impianto tra cui:

a) il potenziamento della capacità depurativa dell'impianto [...] con particolare riferimento alla realizzazione di una sezione di pretrattamento chimico-fisico in testa all'impianto biologico adeguata alle caratteristiche degli inquinanti rilasciati dalle attività industriali conferenti all'impianto *de quo* che consenta il rispetto allo a carico finale dei valori limite indicati nella BAT-AEL di settore soprarichiamati e dei valori limite di cui alla tabella soprariportata;

b) la copertura delle sezioni impiantistiche responsabili di emissioni odorigene diffuse, il convogliamento ed il trattamento delle arie esauste ivi aspirate, in modo da raggiungere all'uscita dei nuovi punti di emissione convogliate almeno i seguenti valori limite di emissione (V.L.E.)

[...];

c) la realizzazione della nuova sezione di trattamento dei fanghi prodotti dall'impianto in questione.

L'amministratore giudiziario di [...], con nota prot. n. [...] del [...], formulava al Dipartimento ambiente della regione [...], la richiesta di sospensione dei termini di attuazione delle prescrizioni contenute nell'A.I.A. sino alla definizione dell'incidente probatorio richiesto dalla Procura della Repubblica di Siracusa.

Il [...] l'Assessorato, con nota prot. [...] del [...] rigettava la richiesta di sospensione e diffidava [...] ad adempiere al «quadro prescrittivo» entro quindici giorni a pena di revoca dell'A.I.A.

Il [...] con nota prot. n. [...] l'amministratore giudiziario ribadiva che non avrebbe ottemperato alle prescrizioni impartite con l'A.I.A. perché illegittima e ribadiva la richiesta di sospensione in attesa dell'esito del giudizio penale.

Il [...] in riscontro alla superiore nota, il Dipartimento ambiente servizio 1 notificava il provvedimento — prot. n. [...] del [...] — disponendo la sospensione per trenta giorni dell'A.I.A., nelle more della definizione del procedimento volto alla revoca dell'A.I.A. stessa.

Il [...], con nota prot. n. [...] «in ragione dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 2/2023 concernente misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale», l'Assessorato regionale territorio e ambiente concedeva una proroga di ulteriori trenta giorni al predetto termine.

Il [...] con nota prot. n. [...] «in ragione dell'avvenuto rilascio da parte del Presidente della regione del parere favorevole, ai fini dell'intesa, allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante disposizioni per la dichiarazione di interesse nazionale di uno stabilimento industriale in attuazione dell'art. 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 e dell'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2», il Dipartimento ambiente dell'assessorato territorio ed ambiente disponeva «una nuova proroga di ulteriori trenta giorni dei termini di sospensione dell'A.I.A.».

Il [...] con nota prot. n. [...] il Dipartimento ambiente dell'assessorato territorio ed ambiente prendeva atto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del [...] «in ragione dei significativi passaggi avviati in sede amministrativa, invita ad agire in un orizzonte temporale ragionevole entro il quale realizzare tutti gli interventi funzionali al rispetto delle BAT di settore per assicurare quel bilanciamento che, secondo le migliori tecniche e soluzioni, porti alla più celere gestione di tutti i rischi» disponeva, sul termine di sospensione dell'A.I.A. la proroga al [...], a quella data termine di adozione del decreto interministeriale.

Il [...], i Ministri delle imprese e del made in Italy di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica decretavano «le misure attraverso le quali è realizzato al complesso degli stabilimenti della società [...] — complesso raffinerie [...] (procedimento identificato con codice [...] e dell'impianto [...]) (procedimento identificato con codice [...]) aventi ad oggetto la gestione dei reflui industriali» il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente;

Nel decreto ministeriale veniva disposto, all'art. 4, comma 1, che «Gli impianti di depurazione di cui all'art. 1 [...] in [...] gestito dalla [...] e il [...] sito in [...] di proprietà della [...] n.d.r.] continuano l'esercizio nel rispetto delle autorizzazioni ambientali regionali.». All'art. 4, comma 2, il Presidente della regione [...] veniva individuato «quale



soggetto preposto al coordinamento delle attività finalizzate al finanziamento, alla progettazione ed alla realizzazione delle opere necessarie ad ottemperare alle prescrizioni dell'A.I.A. regionale n. [...] dell'[...] e a quelle eventualmente imposte in sede di riesame della stessa, in relazione all'evolversi della situazione e alle concorrenti azioni medio tempore svolte dai grandi utenti industriali sui propri impianti».

Il 5 dicembre 2022 è stato emesso il decreto-legge n. 187 del 5 dicembre 2022 convertito in legge del 1° febbraio 2023, n. 10. Il decreto ha previsto, in particolare: art. 1: In considerazione del carattere emergenziale assunto dalla crisi energetica, le imprese che gestiscono a qualunque titolo impianti e infrastrutture di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nel settore della raffinazione di idrocarburi garantiscono la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti, astenendosi da comportamenti che possono mettere a rischio la continuità produttiva e recare pregiudizio all'interesse nazionale.

Il 5 gennaio 2023 è stato emesso il decreto-legge n. 2 del 5 gennaio 2023 convertito in legge del 3 marzo 2023, n. 17. Il decreto ha previsto, in particolare: art. 6: Modifica l'art. 104-*bis* disp. att. del codice di procedura penale Introduzione del comma 1-*bis*.1.: quando il sequestro ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi del decreto-legge n. 207 del 2 dicembre 2012 ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario [...].

Ove necessario per realizzare un bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi, il giudice detta le prescrizioni necessarie, tenendo anche conto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità. Le disposizioni non si applicano quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione. Il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi.

In ogni caso i provvedimenti emessi dal giudice ai sensi dei periodi precedenti, anche se negativi, sono trasmessi, entro il termine di quarantotto ore alla Presidenza del Consiglio dei ministri, [...].

comma 1-*bis*.2.: il provvedimento con cui il giudice abbia escluso o revocato l'autorizzazione alla prosecuzione, o negato la stessa in sede di istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto, nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, può essere oggetto di impugnazione ai sensi dell'art. 322-*bis* del codice di procedura penale.

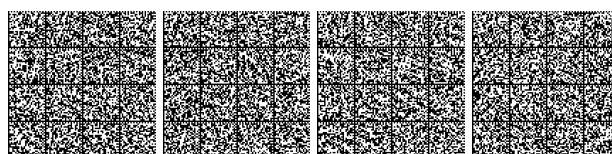
Il [...] è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ha previsto, in particolare: art. 1.: [...] (il complesso degli stabilimenti di proprietà della società) viene dichiarata di interesse strategico nazionale.

Art. 2.: Gli impianti di depurazione consortile gestiti da [...] e da [...] sono riconosciuti quali infrastrutture necessarie ad assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti di cui all'art. 1. A tal fine si applicano le disposizioni di cui all'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023.

Art. 3.: con decreto del Ministero delle imprese, di concerto con il Ministro dell'ambiente e sentito il Ministro della salute, dei trasporti, del lavoro e l'ISPRA, sono definite [...] le misure attraverso le quali è realizzato il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente.

Il [...] è stato emanato il decreto interministeriale (Ministro delle imprese e del made in Italy di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica). Il decreto ha previsto, in particolare: art. 1.: Il presente decreto definisce, ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del [...] le misure attraverso le quali è realizzato, in relazione al complesso degli stabilimenti di proprietà della [...] il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente.

Art. 2.: i gestori degli stabilimenti [...] e della società [...] che convogliano le acque per recapitarle al depuratore consortile gestito da [...] mediante specifiche azioni gestionali, assicurano il rispetto dei Valori limite di emissione (VLE) per i metalli riportati in tabella 3, colonna «Scarico in rete fognaria» dell'allegato 5 alla parte terza decreto legislativo n. 152/2006, così come riportato nella tabella sotto riportata. La conformità dei VLE è verificata come media mensile dei valori ottenuti da ciascun composito giornaliero.



PARAMETRO	Impianti Sud (IGG scarico S2) Valore limite AIA (mg/l)	Impianti Nord P.S. scarico P2, P2 bis Valore Limite AIA (mg/l)
Alluminio	2	2
Arsenico	0,5	0,5
Bario	*	*
Boro	4	4
Cadmio	0,02	0,02
Cromo totale	4	4
Cromo VI	0,2	0,2

Ferro	4	4
Manganese	4	4
Mercurio	0,005	0,005
Nichel	4	4
Piombo	0,3	0,3
Rame	0,4	0,4
Selenio	0,03	0,03
Stagno	*	*
Zinco	1	1
Fenoli	1	15
Idrocarburi totali	10	15
Solventi organici aromatici	0,4	10
Solventi organici azotati	0,2	0,2
Solventi Clorurati	2	2
Pesticidi fosforati	0,1	0,1

2. Fermo restando il rispetto dei valori limite di emissione in concentrazione riportati in tabella, per gli scarichi [...] e [...] di [...] per i parametri idrocarburi totali, fenoli e solventi organici aromatici si prescrive anche il rispetto di valori limite massici annuali. La determinazione puntuale di tali limiti massici, espressi come quantità di inquinante emessa nell'arco di un anno, è definita nei provvedimenti di riesame delle AIA di cui al successivo comma 5, ponendo a riferimento adeguate portate rappresentative dei vari assetti di marcia, tenendo conto anche degli apporti medio-statistici delle acque meteoriche, con valori di concentrazione inferiori rispetto a quelli riportati in tabella ma comunque tali da consentire la continuità produttiva. 3. Gli interventi impiantistici necessari per l'adeguamento degli impianti [...] nonché per la realizzazione degli impianti finalizzati al riutilizzo delle acque reflue devono essere completati da [...] e [...] entro trentasei mesi dall'entrata in vigore del presente provvedimento.



A tal fine [...] presenta al [...] entro il 30 luglio 2023 il progetto di cui alle premesse e al [...] entro il 30 settembre 2023 la documentazione conforme a quanto previsto dall'art. 242-ter del TUA.

Il decreto interministeriale introduce significative deroghe rispetto alla tabella 3, colonna Scarico in rete fognaria, dell'allegato 5 alla parte terza del decreto legislativo n. 152/2006, rispetto ai seguenti parametri:

Parametro	Impianti Sud ()	Impianti Nord ()	Tabella 3 allegato 5 D.Lgs 152/2006 (Scarico in rete fognaria)
	Valore limite AIA (mg/l)	Valore limite AIA (mg/l)	
Fenoli	1	15	1
Idrocarburi totali	10	15	10
Solventi organici aromatici	0,4	10	0,4

Come è evidente dalla lettura dell'intervento normativo oggetto della presente disamina, le disposizioni in commento riguardano esclusivamente lo stabilimento di [...].

Occorre passare all'esame delle eccezioni di incostituzionalità prospettate dalla Procura della Repubblica.

Deve certamente prendersi avvio dalle sentenze della Consulta n. 85/2013 e n. 58/2018, citate nello stesso decreto interministeriale del [...] quale parametro interpretativo dei criteri di proporzionalità e di ragionevolezza che devono essere osservati nella fattispecie in esame.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 85/2013, ha affrontato le questioni di costituzionalità sollevate dal giudice per le indagini preliminari di Taranto con riferimento al decreto-legge n. 207 del 3 dicembre 2012 che prevedeva, presso gli stabilimenti dei quali fosse riconosciuto l'interesse strategico nazionale (impianto siderurgico Ilva di Taranto), la prosecuzione dell'esercizio dell'attività di impresa per un periodo di trentasei mesi, anche in caso di sequestro giudiziario degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale rilasciata in sede di riesame.

La Corte costituzionale ha ritenuto che la disciplina introdotta per l'Ilva di Taranto fosse compatibile con la carta costituzionale. Di seguito si sintetizzano le conclusioni della Corte che hanno affrontato tematiche simili a quelle che vengono in oggetto nella presente fattispecie:

l'inserimento di un periodo di trentasei mesi per adeguare gli impianti alle prescrizioni inserite nell'AIA non determina una immunità, restando sempre in vigore le sanzioni amministrative e penali in caso di inosservanza delle prescrizioni;

la disciplina ha introdotto un ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione. In particolare, precisa il giudice delle leggi, il richiamo operato in generale dalla legge ha il valore di costante condizionamento della prosecuzione dell'attività produttiva alla puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio, che costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione. Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni. Ciò chiama in causa la funzione di controllo dell'amministrazione, che si avvale dell'ISPRA, con la possibilità che, in caso di accertata inosservanza da parte dei gestori degli impianti, si applichino misure che vanno — come già rilevato sopra — sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo o danno per l'ambiente;

il punto di equilibrio raggiunto con l'AIA deve presumersi ragionevole e non rientra nelle attribuzioni del giudice compiere una nuova valutazione sul merito dell'AIA;

in conclusione sul punto, in via generale, la combinazione tra un atto amministrativo (AIA) e una previsione legislativa (art. 1 del decreto-legge n. 207 del 2012) determina le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno stabilimento — dichiarato, nei modi previsti dalla legge, di interesse strategico nazionale — abbia procurato inquinamento dell'ambiente, al punto da provocare



l'intervento cautelare dell'autorità giudiziaria. La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo;

la legge-provvedimento è uno strumento compatibile con l'assetto costituzionale. L'individuazione di uno stabilimento di interesse strategico nazionale da parte del legislatore è una procedura corretta e sottoposta al controllo del legislatore in sede di conversione e della Corte costituzionale in sede di giudizio incidentale.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 58/2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge del 4 luglio 2015 e degli articoli 1, comma 2 e 21-*octies* della legge del 6 agosto 2015, n. 132.

La disposizione impugnata prevedeva che «al fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro [...] quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori».

Il comma 2 aggiungeva che «[t]enuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività d'impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a dodici mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro».

Il successivo comma 3 stabiliva poi che «[p]er la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di trenta giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro», aggiungendo che «[l]'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria procedente».

Nel caso di specie uno dei lavoratori in servizio presso l'ILVA di Taranto era deceduto per la proiezione di materiale incandescente ed a causa di omissioni dell'azienda nella predisposizione di strumentazioni idonee a garantire l'incolumità dei lavoratori.

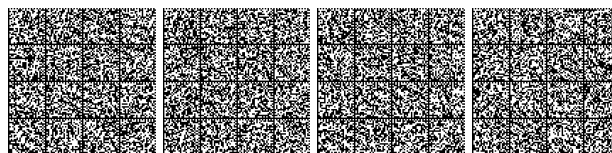
La Consulta ha ritenuto che «il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita. Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un «piano» ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Considerate queste caratteristiche della norma censurata, appare chiaro che, a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (articoli 2 e 32 della Costituzione), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (articoli 4 e 35 della Costituzione).

Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona.

In proposito questa Corte ha del resto già avuto occasione di affermare che l'art. 41 della Costituzione deve essere interpretato nel senso che esso «limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la «sicurezza» del lavoratore» (sentenza n. 405 del 1999). Così come è costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che anche le norme costituzionali di cui agli articoli 32 e 41 della Costituzione impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996).

Le due sentenze sinteticamente riportate, in definitiva, hanno delineato il quadro che deve essere rispettato dal legislatore che intervenga a «bilanciare» diritti costituzionalmente rilevanti. Il bilanciamento deve avvenire in modo equilibrato e proporzionato, tenendo conto di tutti gli interessi in campo ed evitando che uno di essi venga sacrificato eccessivamente.



Deve a questo punto affrontarsi le eccezioni di incostituzionalità avanzate dalla Procura della Repubblica di Siracusa rispetto all'art. 104-bis, comma 1-bis.1 disp. att. del codice di procedura penale introdotto con decreto-legge n. 2/2023 convertito, con modifiche, in legge n. 17/2023 per contrasto con gli articoli 76, 77, 101, comma 2, 9 e 41, comma 2 della Costituzione.

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) afferma che: «La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica (Cost. 134), rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso del giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione».

Sulla portata del concetto di giudizio deve richiamarsi l'orientamento ormai tralazio della Corte costituzionale secondo cui devono ritenersi giudizi ai sensi dell'art. 1 della legge n. 1/1948 i procedimenti che, quale che sia la loro natura e le modalità di svolgimento, si compiano però alla presenza e sotto la direzione del titolare di un ufficio giurisdizionale (*cf.* Corte costituzionale n. 83/1966).

Non vi è dubbio, pertanto, che nel caso di specie — in cui pende un procedimento penale nell'ambito del quale è stato emesso un sequestro preventivo ed è attualmente in corso l'incidente probatorio — l'istanza rivolta al giudice dall'amministratore giudiziario e la richiesta sollevata dalla Procura di promuovere un incidente di costituzionalità costituiscano un giudizio all'interno del quale può sollevarsi una questione di legittimità costituzionale. Si tratta infatti di un procedimento che si svolge alla presenza e sotto la direzione di un ufficio giurisdizionale: il giudice per le indagini preliminari che ha emesso il provvedimento cautelare, che svolge le funzioni di giudice delegato e che, inoltre, viene indicato dal decreto-legge n. 2/2023 come l'organo che «autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi».

Ciò premesso, il dubbio sulla legittimità dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1 disp. att. del codice di procedura penale introdotto con decreto-legge n. 2/2023 convertito, con modifiche, in legge n. 17/2023 impone a questo giudice di promuovere l'incidente di costituzionalità.

1. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

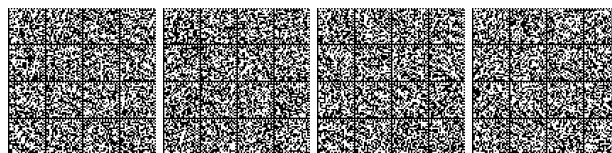
Il decreto-legge n. 2/2023 è intervenuto dopo l'emissione del sequestro preventivo nel presente procedimento penale. La modifica dell'art. 104-bis disp. att. del codice di procedura penale ha profondamente modificato il quadro normativo applicabile alla fattispecie concreta in esame. A [...] del [...], infatti, il giudice per le indagini preliminari ha sequestrato l'impianto di depurazione consortile gestito dalla società [...], aderendo alla prospettazione accusatoria (tra le contestazioni vi è anche l'art. 452-*quater* del codice penale Disastro ambientale) — fondata su tre distinte consulenze tecniche — secondo cui il depuratore è totalmente inidoneo alla depurazione dei reflui industriali, per la mancanza di un adeguato sistema di pretrattamento, nonché di qualsiasi sistema di captazione delle sostanze volatili che evaporano dalle vasche.

Il quadro normativo vigente fino all'intervento del legislatore, quindi, consentiva il sequestro c.d. impeditivo, volto ad evitare la prosecuzione delle attività illecite e l'immissione nell'ambiente delle sostanze inquinanti non adeguatamente depurate.

Compito dell'amministratore giudiziario, quindi, era di disporre l'interruzione del conferimento dei reflui industriali da parte dei grandi utenti per evitare ulteriori danni all'ambiente e alla salute della collettività. Nel corso della definizione — da parte delle società petrolifere — di un cronoprogramma dell'interruzione in sicurezza del conferimento dei reflui industriali (sulla cui tempistica e modalità si dovranno anche esprimere i periti nominati nel corso dell'incidente probatorio), è stato emanato dal legislatore il sistema normativo testé sintetizzato (decreto-legge n. 187 del 5 dicembre 2022 - decreto-legge n. 2 del 5 gennaio 2023 - decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del [...] - decreto interministeriale del [...]).

Il superiore blocco di norme ha fortemente inciso sui poteri dell'autorità giudiziaria nel caso concreto, avendo individuato gli impianti di depurazione consortile gestiti da [...] e da [...] quali infrastrutture necessarie ad assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti di cui all'art. 1 ([...]).

Gli impianti di depurazione in sequestro, quindi, sono infrastrutture necessarie per assicurare la continuità produttiva dello stabilimento di [...], dichiarata di interesse strategico nazionale dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del [...], in esecuzione del decreto-legge n. 207 del 2 dicembre 2012 e del decreto-legge n. 187 del 5 dicembre 2022 con cui il settore della raffinazione di idrocarburi è stato definito di rilevanza strategica per l'interesse nazionale.



Il potere del giudice per le indagini preliminari in ambito cautelare, dunque, è stato fortemente condizionato e limitato dall'intervento legislativo. Se infatti l'amministratore giudiziario, coerentemente all'esecuzione di un sequestro c.d. impeditivo, continuasse a chiedere ai c.d. grandi utenti l'osservanza del cronoprogramma volto all'interruzione dei reflui industriali, si porrebbe in contrasto con la disposizione che impone la prosecuzione dell'attività produttiva in presenza di un bilanciamento adottato all'interno della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale.

Il bilanciamento è avvenuto con il decreto interministeriale del [...] introducendo l'obbligo per i gestori di [...] e di [...], mediante specifiche azioni gestionali, di assicurare il rispetto dei Valori limite di emissione riportati nella tabella allegata al decreto, con i correttivi già evidenziati per gli idrocarburi totali, i fenoli e i solventi organici aromatici. La conformità dei VLE è verificata come media mensile dei valori ottenuti da ciascun campione composito giornaliero.

Appare quindi evidente la rilevanza della questione sulla compatibilità costituzionale del nuovo art. 104-bis disp. att. del codice di procedura penale, dovendo il giudice stabilire se autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva, quantomeno in relazione ai reflui immessi da [...] s.r.l.

2. Non manifesta infondatezza della questione.

Ritiene il giudice che la questione di costituzionalità non sia manifestamente infondata, poiché le norme indicate in premessa confliggono — nella valutazione sommaria che deve essere compiuta dal giudice comune — con diverse norme costituzionali.

Rileva il giudice che non sembrano violati, nella prospettiva sollevata dalla Procura, gli articoli 76 e 77 della Costituzione. La sentenza della Consulta citata (n. 198/2021) ha affrontato il diverso profilo dell'introduzione, tramite d.c.p.m., di nuove sanzioni amministrative. Tramite l'evocazione degli articoli 76, 77 e 78 della Costituzione, il giudice *a quo* ha inteso denunciare la violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative non in sé, ma quale riflesso dell'alterazione del sistema delle fonti, a suo dire determinata dall'impropria sequenza tra decreti-legge e decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il nucleo della denuncia è chiaro: le norme primarie censurate (decreti-legge) avrebbero «delegato» le fonti subprimarie (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) a definire nuovi illeciti amministrativi, sicché — come recita l'ordinanza di rimessione — sarebbe stato «aggirato il principio cardine di cui agli articoli 76 e 77 della Costituzione, per cui la funzione legislativa è affidata al Parlamento, che può delegarla solo con una legge-delega e comunque giammai ad atti amministrativi».

La fattispecie normativa di cui ci si occupa in questa sede, invece, sembra ripetere lo schema della c.d. combinazione tra atto normativo e atto amministrativo, in relazione al quale la Consulta ha già chiarito la formale compatibilità con la Costituzione (*cfr.* Corte costituzionale n. 85/2013).

A venire in rilievo sono altri parametri costituzionali.

Il legislatore — con il decreto-legge n. 2 del 5 gennaio 2023 — ha sancito la prevalenza della continuità dell'attività produttiva, in un settore nevralgico come quello degli idrocarburi, rispetto ai beni giuridici dell'ambiente e della salute, sia dei lavoratori sia della popolazione vicina alle aree su cui insiste l'inquinamento.

La scelta della prevalenza di un interesse rispetto ad un altro, se astrattamente ammissibile come riconosciuto dalla Corte costituzionale, deve tuttavia essere compiuta realizzando un effettivo bilanciamento degli interessi in campo, non annientando alcun bene giuridico di rilievo costituzionale e giungendo ad un'eventuale compressione attraverso una procedura che sia ragionata e proporzionata.

Nel caso di specie — a fronte di un impianto di depurazione che appare (secondo le consulenze tecniche finora svolte, dal monitoraggio effettuato dall'amministrazione giudiziaria e in attesa dell'esito della perizia disposta in incidente probatorio) inidoneo strutturalmente a trattare i reflui industriali — si è deciso di consentire la prosecuzione dell'attività produttiva.

Ad avviso del giudice tale scelta non ha tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute dei lavoratori e delle popolazioni coinvolte.

La situazione reale sottesa alla presente vicenda, infatti, è totalmente diversa da quella affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 85/2013. In quel caso, infatti, la prosecuzione è stata disposta dal legislatore (decreto-legge n. 207 del 3 dicembre 2012) per un periodo di trentasei mesi nel rispetto delle prescrizioni impartite con l'AIA rilasciata in sede di riesame. Vi erano quindi delle prescrizioni specifiche — adottate nell'ambito di un procedimento con caratteristiche di pubblicità e partecipazione finalizzato proprio a individuare un punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e dalla gestione dei rischi — che l'ILVA doveva rispettare per poter proseguire l'attività produttiva.

Nel caso che riguarda il presente procedimento, come chiarito in precedenza, l'AIA rilasciata a favore dell[...], prevedendo una serie di prescrizioni del tutto inesigibili da parte del gestore dell'impianto di depurazione, è già stata sospesa. Non vi sono nella fattispecie in esame, dunque, concrete misure gestionali adottabili al fine di mitigare il rischio per la salute e per l'ambiente derivante dall'immissione di reflui industriali in un depuratore privo di un sistema di



pretrattamento e di un sistema di convogliamento delle emissioni diffuse. L'inidoneità del depuratore, del resto, è stata implicitamente riconosciuta dalla stessa AIA rilasciata a [...], laddove si prevedeva di inserire un sistema di pretrattamento in testa al depuratore e un sistema di convogliamento delle emissioni. Si tratta di investimenti onerosi, con tempistiche non definite, che non fanno altro che riconoscere la necessità di realizzare un impianto diverso da quello esistente.

A fronte di tale quadro il legislatore si è limitato ad alzare i limiti dei Valori limite di emissione aumentando del tutto discrezionalmente l'area di liceità del Testo unico ambientale.

Ciononostante, secondo i dati forniti dall'amministrazione giudiziaria (istanza n. 71 del 10 dicembre 2023, agli atti del fascicolo dell'amministrazione), nei mesi successivi all'introduzione del decreto interministeriale, i VLE registrati hanno in diverse occasioni fatto emergere sforamenti significativi.

E I

Settembre	28/9	29/9	30/9	Limite decreto	Media mensile
Fenoli				1	<0,017
Idrocarburi totali	15,20	23,80	3,27	10	14,09
SOA				0,4	0,07

Ottobre	2/10	4/10	7/10	13/10	Limite decreto	Media mensile
Fenoli					1	0,14
Idrocarburi totali	36,00	68,08	31,80	22,00	10	7,06
SOA					0,4	0,16

Novembre	6/11	7/11	8/11	11/11	16/11	18/11	23/11	24/11	Limite decreto	Media mensile
Fenoli									1	0,26
Idrocarburi totali	169	40,5	13,2	19,8	10,9	11,34	15,1	10,7	10	11,70
SOA									0,4	0,07

P S

Settembre	25	26	Limite decreto	Media mensile
Fenoli			15	13,24
Idrocarburi totali	35,800	19	15	31,45
SOA			10	4,40

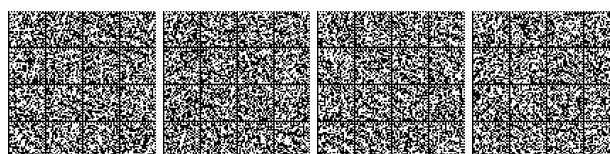
Ottobre	3	5	6	7	9	13	22	30	Limite decreto	Media mensile
Fenoli					17,4		28,5	182	15	7,46
Idrocarburi totali	26,500	24,5	29,4	32,5	20,6	27,60			15	12,64
SOA									10	2,00

Novembre	9	12	13	26	27	28	29	30	Limite decreto	Media mensile
Fenoli	16,6	20,2	16	15,4	16,2	16,4	16,5	15,5	15	9,99

Idrocarburi totali									15	6,75
SOA									10	4,34

L'art. 3 del decreto interministeriale del [...] ha affidato all'[...] il costante monitoraggio delle misure e delle attività previste nei provvedimenti di cui all'art. 2 del presente decreto (tabella derogatoria n.d.r.).

Ebbene anche tale disposizione appare in realtà una misura formale che non prende in considerazione la realtà sottesa. L'ISPRA — il [...] — ha fornito una relazione tecnica al Ministero delle imprese e del made in Italy sulle «misure sul bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'ambiente per il Complesso raffinerie impianti nord e impianti sud della società [...] s.r.l. sito nel comune di [...]» (sullo schema di decreto che sarebbe stato emanato il [...]) e ha concluso così: «si evidenzia che le modalità di monitoraggio, modificate rispetto alla precedente



versione del decreto, previste nella tabella dell'art. 2 con frequenza mensile dei valori ottenuti da ciascun campione composito giornaliero, possono rappresentare solo una misura minima di contenimento per i rischi ambientali soprattutto per quanto riguarda la contaminazione di metalli, idrocarburi e solventi. Va infatti rilevato che tale modalità di monitoraggio (media mensile), richiederebbe l'installazione di autocampionatori ai punti di scarico S2 dell'impianto [...] dello stabilimento [...] s.r.l. ed agli scarichi [...] e [...] della [...], senza la quale la verifica di conformità per i parametri indicati non sarebbe effettuabile. Gli enti di controllo potrebbero unicamente affidarsi alla lettura dell'autocampionatore installato su iniziativa della società e da essa stessa gestito. L'utilizzo dell'autocampionatore dovrebbe essere quantomeno correlato ad un misuratore di portata per ogni singolo scarico ed essere soggetto a validazione, preliminare e con cadenza periodica, da parte degli enti di controllo con possibilità di supervisione da remoto al fine di monitorare le modalità effettive di funzionamento. In caso contrario la verifica di conformità come media mensile dei valori ottenuti da ciascun campione composito giornaliero implicherebbe la presenza degli enti di controllo (ISPRA e ARPA) per almeno tre ore nell'arco di ogni singola giornata al fine di convalidare la misura effettuata. Si ritiene che tale ultima modalità sia operativamente inapplicabile».

Si tratta, in definitiva, di un parere negativo che esprime molte perplessità sul monitoraggio di VLE anche nelle misure derogatorie introdotte dal legislatore. Il monitoraggio sul rispetto dei limiti individuati dal c.d. decreto «bilanciamento», quindi, appare del tutto formale.

La presente fattispecie appare molto distante da quella presa in esame dalla Corte costituzionale nel 2013, laddove i giudici facevano addirittura riferimento ad un allargamento dei controlli per effetto dell'intervento del legislatore.

In sintesi, nella fattispecie concreta, il legislatore del novellato art. 104-bis disp. att. del codice di procedura penale:

non ha introdotto un ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione;

non rinvia a prescrizioni puntuali da rispettare in modo da valorizzare i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale;

non ha introdotto un efficace sistema di controlli, avendo la stessa ISPRA sottolineato l'estrema difficoltà di monitorare i VLE introdotti con il decreto interministeriale del [...];

non vi è stata nel caso concreto una effettiva combinazione tra una norma di legge ed un atto amministrativo in grado di determinare le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività per un tempo definito.

Appare dunque sussistente un contrasto tra l'art. 104-bis disp. att. del codice di procedura penale, che impone al giudice di autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva al solo ricorrere di misure di bilanciamento adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico e:

1) gli articoli 2 e 32 della Costituzione che tutelano la vita e la salute umana;

2) l'art. 9 della Costituzione che tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni;

3) l'art. 41 della Costituzione che garantisce l'iniziativa economica, ma impone che essa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana.

I beni giuridici tutelati dalle richiamate disposizioni costituzionali appaiono compromessi irrimediabilmente da una decisione del legislatore che non ha osservato i parametri di proporzione, ragionevolezza ed equilibrio che devono informare la materia del c.d. bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti in conflitto nella vicenda concreta.

P.Q.M.

Visti gli articoli 321 del codice di procedura penale, 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1 disp. att. del codice di procedura penale introdotto con decreto-legge n. 2/2023 convertito, con modifiche, in legge n. 17/2023 in riferimento agli articoli 2, 9, 32, 41 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al pubblico ministero, alla Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Siracusa, 12 dicembre 2023

Il Gip: PALMERI



N. 9

Ordinanza del 5 dicembre 2023 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna contro Borghi Massimiliano e altri

Domini collettivi – Partecipanze agrarie - Norme dalla Regione Emilia-Romagna – Controlli – Previsione che la Giunta regionale esercita il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni delle Partecipanze agrarie della Regione Emilia-Romagna concernenti gli statuti e i regolamenti, ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università), art. 49, comma 1, lettera *b*), in combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge regionale 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 5527 del 2023, proposto da Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Chiara Lista e Franco Mastragostino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Massimiliano Borghi, Sandro Balboni, Fausto Gallerani, Massimo Pirani, Fabrizio Balboni, Valter Balboni, Sauro Bregoli, Oliviano Tassinari, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Fata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gianpaolo Ruggiero in Roma, via Antonio Gramsci, n. 24;

Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Commissario Straordinario della Partecipanza Agraria di Cento, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (Sezione Prima) n. 329/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Massimiliano Borghi, Sandro Balboni, Fausto Gallerani, Massimo Pirani, Fabrizio Balboni, Valter Balboni, Sauro Bregoli e di Oliviano Tassinari e del Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2023 il Cons. Giovanni Gallone e uditi per le parti gli avvocati Maria Chiara Lista, anche in dichiarata delega dell'avvocato Franco Mastragostino, e Domenico Fata.;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.



FATTO

1. Con ricorso notificato il 24 ottobre 2022 Massimiliano Borghi, Sandro Balboni, Fausto Gallerani, Massimo Pirani, Fabrizio Balboni, Valter Balboni, Sauro Bregoli e Oliviano Tassinari, tutti partecipanti e consiglieri della Partecipanza agraria di Cento (alcuni con anche la carica di magistrato e Borghi Massimiliano di Presidente) hanno impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna – sede di Bologna, il decreto del Presidente della Giunta Regionale della Regione Emilia-Romagna n. 142 dell'11 ottobre 2022, con il quale è stato disposto, *ex* articoli 49 comma 1 lettera *b*) e 50 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24, lo scioglimento degli organi statutari della suddetta Partecipanza e nominato il commissario straordinario, con il compito di provvedere alla gestione provvisoria dell'ente e alla convocazione delle elezioni per il rinnovo degli organi statutari.

Il decreto impugnato, adottato nel dichiarato presupposto della permanenza in capo alla Regione di un potere di vigilanza, è stato motivato da asserite irregolarità gestionali consistenti tra l'altro nella tardiva approvazione dei bilanci e nella mancata verbalizzazione di alcune deliberazioni assunte dagli organi associativi.

1.1 A sostegno del ricorso di primo grado sono stati dedotti i motivi così rubricati:

1) Violazione degli articoli 2, 9, 42 e 43 della Costituzione. Violazione e/o falsa applicazione della legge n. 163/2017, in particolare, articoli 49 e 50. Difetto assoluto di attribuzioni. Incompetenza. Violazione degli articoli art. 117 e 118 Cost. Difetto dei presupposti;

2) In subordine: questione di legittimità costituzionale degli articoli 49 e 50 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nonché dell'art. 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24 per contrasto con gli articoli 9 e 117 comma 2 lettera *s*) Cost.;

3) In via ulteriormente subordinata: Violazione della legge n. 6/2004, in particolare articoli 49 e 50. - Violazione della l.r. n. 24/1994, in particolare art. 29. Incompetenza. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche, in particolare: difetto assoluto di istruttoria e di motivazione;

4) In estremo subordine: sulla pretesa illegittimità del regolamento per la divisione dei capi.

2. Ad esito del relativo giudizio, con la sentenza in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna – sede di Bologna ha accolto il ricorso ritenendo fondato il primo motivo di gravame, con assorbimento delle ulteriori doglianze svolte in via di subordine, ed ha disposto l'annullamento del provvedimento impugnato. In particolare, sulla scorta dell'evoluzione della disciplina normativa degli enti di gestione dei domini collettivi con particolare riferimento alle Partecipanze agrarie, ha ritenuto, in applicazione del combinato disposto degli articoli 9, comma 1, e 10 della legge n. 62 del 1953, «condivisibile l'assunto dei ricorrenti circa l'intervenuta abrogazione da parte della legge n. 168 del 2017 della normativa regionale in tema di vigilanza e controllo degli organi delle Partecipanze agrarie».

3. Con ricorso notificato il 26 giugno 2023 e depositato il 27 giugno 2023 la Regione Emilia-Romagna ha proposto appello avverso detta decisione chiedendo altresì in via la cautelare *ex* art. 98 c.p.a. la sospensione della sua efficacia.

3.1 Il gravame è stato affidato alle seguenti censure:

1) Violazione di legge per falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli articoli 1 e 2 della legge 20 novembre 2017 n. 168. Violazione della normativa tuttora vigente sugli usi civici (legge n. 1766 del 1927 e regolamento di esecuzione regio decreto 332 del 1928). Conseguente violazione della legislazione regionale dell'Emilia-Romagna sui controlli amministrativi sui predetti Enti, come identificata al punto 2 della premessa. Motivazione erronea, carente, contraddittoria e perplessa. Illogicità;

2) Violazione dei principi generali sottesi al controllo pubblico cui sono assoggettati gli Enti esponenziali di diritti della collettività. Erronea e travisata applicazione delle norme statali che regolano le competenze e le funzioni amministrative regionali. Erronea e carente motivazione. Erronea interpretazione del profilo di valenza paesaggistico-ambientale riconosciuta ai beni gravati da usi civici e dei «domini collettivi»;

3) Erronea, perplessa nonché carente motivazione in ordine alla equiparazione delle Partecipanze agrarie alle associazioni private, come tali tutelabili con le azioni di annullamento delle delibere assunte dall'assemblea contro la legge, di cui all'art. 23 del Codice civile e non piuttosto assimilabili alle fondazioni, di cui all'art. 25 del c.c.,

4. In data 14 luglio 2023 si sono costituiti in giudizio Massimiliano Borghi, Sandro Balboni, Fausto Gallerani, Massimo Pirani, Fabrizio Balboni, Valter Balboni, Sauro Bregoli e Oliviano Tassinari chiedendo la reiezione dell'appello.



4.1 Gli stessi hanno, inoltre, riproposto *ex art.* 101, comma 2, c.p.a. le seguenti censure dichiarate assorbite in primo grado:

1) in subordine: questione di legittimità costituzionale degli articoli 49 e 50 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nonché dell'art. 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24 per contrasto con gli articoli 9 e 117 comma 2 lettera *s)* Cost.;

2) In via ulteriormente subordinata: Violazione della legge n. 6/2004, in particolare articoli 49 e 50. - Violazione della l.r. n. 24/1994, in particolare art. 29. Incompetenza. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche, in particolare: difetto assoluto di istruttoria e di motivazione.

5. Il 17 luglio 2023 si è costituita in giudizio a mezzo dell'avvocatura erariale anche il Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste.

6. Il 17 luglio 2023 la Regione Emilia Romagna ha depositato memorie difensive chiedendo l'accoglimento dell'appello e dell'annessa domanda cautelare *ex art.* 98 c.p.a..

7. Ad esito della Camera di consiglio del 20 luglio 2023 questa Sezione, con ordinanza cautelare n. 3041 del 2023 ha accolto ai sensi dell'art. 55 comma 10 c.p.a. l'istanza cautelare proposta da parte appellante osservando che «le ragioni dell'appellante, anche alla luce delle sopravvenienze fattuali rappresentate in punto di periculum dalla difesa di parte appellata, siano tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione del giudizio nel merito, sede nella quale potrà, in particolare, essere esaminata funditus la questione della permanenza del potere regionale di controllo sulle partecipanze agrarie».

8. In data 6 ottobre 2023 la Regione Emilia Romagna e parte appellata ha depositato memorie difensive *ex art.* 73 c.p.a..

9. Il 17 ottobre 2023 parte appellante e parte appellata hanno depositato memorie in replica.

10. All'udienza pubblica del 7 novembre 2023 la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

1. L'appello n. R.G. 5527/2023 proposto dalla Regione Emilia-Romagna è fondato e va accolto nei sensi appresso precisati.

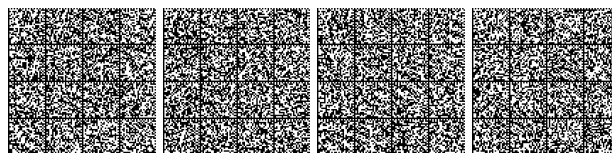
2. Con il primo motivo di appello si censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa ha ritenuto fondato il primo motivo di ricorso.

Secondo parte appellante il Tribunale amministrativo regionale sarebbe caduto in errore circa portata e significato della legge n. 168/2017 facendovi discendere la non sopravvivenza del controllo pubblico regionale sulle Partecipanze agrarie. A tal fine la difesa erariale cita due pronunce:

- Corte di cassazione, Sezioni Unite, n. 12570, pubblicata in data 10 maggio 2023;
- Corte costituzionale n. 119/2023 depositata in data 15 giugno 2023.

Con la prima pronuncia la Corte di cassazione, chiamata a pronunciarsi sul quesito se sia ammissibile l'espropriazione per p.u. dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività, avrebbe affermato, secondo parte appellante, che la legge n. 168 del 2017 non avrebbe innovato a tal punto i principi fondamentali evincibili dalla legislazione precedente in tema di domini collettivi e di usi civici, da far ritenere «incompatibile con i nuovi principi della materia tracciati dallo Stato» gli esercitati poteri di controllo regionali.

Si osserva, in particolare, che la Corte di cassazione ha chiarito i caratteri dell'istituto degli usi civici affermando che dall'esame della disciplina fondamentale, legge n. 1766/1927, e segnatamente dagli articoli 1 e 3, emerge che nell'ambito delle situazioni dominicali collettive individuate dal legislatore esistono quattro classi di situazioni giuridiche diversamente strutturate: 1) la prima comprende i diritti reali collettivi di godimento su fondo altrui (*in re aliena*); 2) la seconda include le proprietà collettive «aperte» (definite da alcuni orientamenti dottrinali, domini collettivi, demani civici, demani universali, demani comunali, terre di uso civico); 3) la terza classe comprende proprietà collettive chiuse formate dai discendenti di particolari comunità; 4) la quarta classe include situazioni di promiscuo godimento dello stesso fondo da parte della collettività» quelli che si esercitano su beni appartenenti alla collettività degli utenti (demani comunali, terre comuni) (pag. 16). Dopo aver osservato come la giurisprudenza in materia avesse già chiarito che «Gli usi civici appartenenti alla prima categoria sono destinati dalla detta legislazione (legge n. 1766/1927) alla liquidazione, vale a dire alla soppressione mediante apporzionamento dei terreni stessi», ha poi precisato che «Gli usi civici del secondo tipo sono indicati dalla legge (art. 1) come quelli che sono esercitati su «terre possedute dai Comuni,



frazioni di Comuni, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agraria» e cioè si configurano come diritti di una collettività su beni propri» (pag. 7 sentenza). La Cassazione ha evidenziato, altresì, che: «attualmente la materia degli assetti fondiari collettivi trova la sua regolamentazione nella legge n. 168 del 2017, la quale ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli usi civici, né abrogare la fonte normativa (la legge 16 giugno 1927, n. 1766) (cfr: pag. 11 punto 4.12).

Parte appellante trae da tale pronuncia alcune considerazioni che metterebbero in luce l'erroneità della sentenza gravata:

- l'istituto della partecipanza agraria (quale quella in esame) è collocato fra i domini collettivi, consistendo nel godimento di terre proprie della collettività (in re propria), e non configura affatto, come ritenuto dal T.A.R., un ente esponenziale di un'associazione privata, dove predominerebbe come essenziale l'elemento personale, oltre alla presenza di organi associativi, anziché l'elemento del patrimonio collettivo delle terre sottoposte a vincolo di destinazione in cui si connota l'uso civico, (cioè di terre adibite a colture agrarie), e della sua gestione funzionalizzata alla preservazione e trasmissione del predetto patrimonio alle future generazioni, in conformità con gli scopi statutari e con la legge;

- in tale ottica, pertanto, sarebbe innegabile l'interesse in senso lato pubblico che si affianca ad una gestione improntata a conservare, tutelare e garantire nell'interesse collettivo una corretta gestione del patrimonio;

- l'esplicita considerazione effettuata dalle Sezioni Unite secondo cui la legge n. 168 del 2017 ha introdotto la nuova figura dei «domini collettivi», riconoscendoli come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», senza eliminare la tradizionale categoria degli usi civici, né abrogare la fonte normativa (la legge 16 giugno 1927, n. 1766) consentirebbe di tranciare di netto l'affermazione che ha condotto il primo giudice a ritenere, invece, abrogato, per effetto della nuova legge del 2017, tutto il sistema normativo previgente (la legge n. 1766/2027, il regolamento di cui al RD n. 334/1928; il decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977) e dunque anche la legislazione regionale sull'esercizio delle funzioni amministrative di controllo e vigilanza sui predetti enti, che su tali fonti trovava legittimazione.

Con la seconda pronuncia la Corte costituzionale avrebbe, nel medesimo solco, confermato la vigenza del precedente sistema ferma la necessità di un suo coordinamento con le novità introdotte per i domini collettivi dalla legge del 2017. In particolare osserva parte appellante che la Corte, dopo aver evidenziato che la nuova legge (del 2017) «ha esteso il campo applicativo del vincolo paesaggistico e con esso la conformazione della proprietà privata, traendo ulteriori conseguenze dalla relazione fra usi civici e interesse paesistico-ambientale, valorizzandone la portata e disponendo, all'art. 6, 16 comma 3, che «il vincolo paesaggistico è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici»», ha espressamente constatato che: «la disposizione relativa al mantenimento del vincolo paesaggistico, anche a seguito della liquidazione degli usi civici è proprio quella che si fa carico - almeno in parte - della necessità di un coordinamento fra la legge n. 168 del 2017 e la precedente legge n. 1766 del 1927, con il relativo regolamento attuativo. Specie in virtù della citata previsione viene infatti confermata - come anche questa Corte ha più volte sottolineato (sentenze n. 236 del 2022, n. 228 del 2021, n. 178 del 2018, e n. 103 del 2017) - la persistente vigenza della pregressa disciplina, che pure era animata da una differente ispirazione ideologica» (cfr: punto 8.2 della parte in diritto della sentenza).

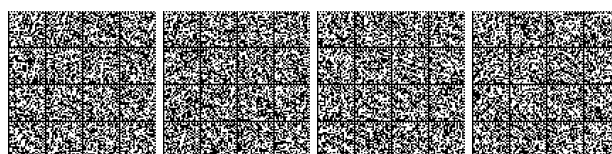
2.1 Con il secondo motivo di appello si censura la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R., nell'accogliere il primo motivo del ricorso di primo grado, avrebbe confuso due profili:

- la sfera civilistica, che regola lo statuto delle partecipanze agrarie e degli altri enti variamente denominati, quali enti esponenziali di diritti di uso civico e di domini collettivi, nonché il regime civilistico a cui sono assoggettati i loro beni e i loro patrimoni (sui quali non vi è e non vi è mai stata ingerenza alcuna dell'ente pubblico di vigilanza);

- la sfera pubblica degli interessi sui quali ridonda l'azione e la gestione dei suddetti enti esponenziali, in quanto coinvolge proprietà collettive, su cui gravano diritti di usi civici della comunanza di riferimento, cioè usi e diritti vincolati e preordinati ad essere trasmessi e conservati alle generazioni future e alla collettività nel suo insieme.

Parte appellante aggiunge, poi, che la giurisprudenza di questo Consiglio (Cons. Stato, Sez. VI, con la decisione n. 1912 del 10/1/2003, resa nei confronti della partecipanza di Nonantola, molto simile a quella di Cento), pur riconoscendo la natura privatistica di siffatto ente, ha anche osservato che «il potere di controllo delle Regioni è esercitato in virtù della delega conferita loro dall'art. 14 del d.P.R. n. 616/1977. Tale potere riguarda anche gli Enti privati rientranti nella previsione dell'art. 12 del Codice civile nel cui ambito vanno ricondotte le partecipanze agrarie» in ragione della natura «latamente pubblicistica degli interessi sui quali incide l'attività espletata».

2.2 Con il terzo motivo di appello si censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa ha erroneamente equiparato le partecipanze agrarie alle associazioni private, come tali tutelabili con le azioni di annullamento delle delibere assunte dall'assemblea contro la legge, di cui all'art. 23 del Codice civile e non piuttosto assimilabili alle fondazioni, di cui all'art. 25 c.c..



Si osserva in proposito che la Regione Emilia-Romagna, dopo aver introdotto all'art. 49 comma 1, lettera b), della l.r. n. 6/2004 il controllo nei confronti delle «Partecipanze agrarie dell'Emilia Romagna concernenti gli statuti ed i regolamenti» (da esercitarsi con le modalità di cui al successivo art. 50), ha provveduto, con la l.r. 30 luglio 2019 n. 13 (di modifica all'art. 49 della l.r. n. 6/2004), ad estendere tale tipo di controllo, con le stesse modalità, anche nei confronti dei consorzi di bonifica così riaffermando, per l'effetto, la vigenza dei controlli sulle partecipanze anche in epoca successiva alla legge statale del 2017 (e senza, peraltro, che da parte dello Stato vi sia stata contestazione alcuna ovvero impugnazione costituzionale per violazione di competenze statali).

In ultimo parte appellante osserva che le partecipanze agrarie sono associazioni, ma con patrimonio immobiliare soggetto ad usi civici, in cui sono amministrati diritti di una collettività su beni propri sicché ridurre la loro portata a semplici associazioni private ove sarebbe, come affermato dal T.A.R., «essenziale proprio l'elemento personale, oltre la presenza di organi associativi», significherebbe snaturare la funzione e lo statuto.

3. Le suddette censure possono essere esaminate congiuntamente in ragione dell'intima connessione che le avvince.

Esse colgono nel segno e meritano accoglimento nei sensi appresso precisati.

3.1 Prime di esporre le ragioni che depongono nel senso sopra indicato, appare opportuno, in limine, delineare il quadro normativo di riferimento.

Come evidenziato anche nella sentenza impugnata, la partecipanza agraria è un'antica forma di proprietà collettiva ed indifferenziata di terreni risalente al medioevo, tuttora in uso in Emilia, in Veneto, nel Polesine e in Piemonte, che fa capo ad un ente esponenziale a base associativa.

Essa trova il suo primigenio fondamento normativo nella disciplina dei beni di uso civico contenuta nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 e nel relativo Regolamento di esecuzione, approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332. Queste prevedono una serie di competenze, originariamente attribuite al Commissario per la liquidazione degli usi civici, al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e ad altri organi periferici dello Stato, e successivamente trasferite, per effetto degli articoli 14 e 66, commi 5 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, alle Regioni a Statuto ordinario.

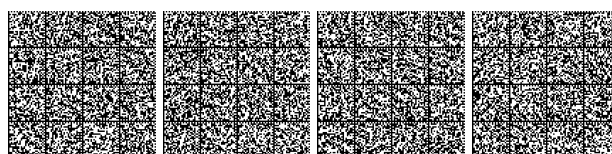
La Regione Emilia-Romagna, da par suo, secondo la propria tradizione civica, nell'esercizio di detta delega, ha previsto, con la legge r. 24 marzo 2004, n. 6 specifiche forme di controllo sulle partecipanze agrarie. Nel dettaglio, l'art. 49, comma 1, lettera b), della l.r. n. 6 del 2004 ha, anzitutto, previsto un controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni concernenti lo Statuto ed i regolamenti (da esercitarsi con le modalità di cui al successivo art. 50); la medesima disposizione ha fatto, peraltro, espressamente salva «l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994» in tema di «Indirizzi e vigilanza nei confronti degli enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione» che contempla diverse forme di controllo sostitutivo (tra cui, per quanto qui più interessa, all'art. 29 la possibilità «in caso di gravi disfunzioni o deficienze amministrative, per violazioni di legge o di regolamenti ovvero per altre irregolarità che compromettano il normale funzionamento di un ente dipendente» per «il Presidente della Giunta regionale, previa conforme delibera del Consiglio» di adottare, su proposta della Giunta, «lo scioglimento degli organi dell'Ente stesso» con nomina di «un commissario per l'amministrazione provvisoria»).

In questo panorama normativo è intervenuta la legge 20 novembre 2017 n. 168 recante «Norme in materia di domini collettivi» la quale ha espressamente riconosciuto la natura di persone giuridiche di diritto privato, con autonomia statutaria, in capo agli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva.

Deve aggiungersi, per completezza, che, dopo l'entrata in vigore della l.n. 168 del 2017, la Regione Emilia-Romagna è nuovamente intervenuta sulla disciplina *de qua* novellando, con l'art. 41 della l.r. 30 luglio 2019 n. 13, proprio il testo dell'art. 49, comma 1, lettera b) della l.r. n. 6 del 2004. Più segnatamente, ha sostituito il riferimento «agli atti degli enti regionali, enti strumentali o dipendenti dalla Regione» in esso originariamente contenuto con quello attuale che fa espressa e specifica menzione alle «Partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna».

3.2 Sempre in via preliminare giova evidenziare quali siano le condizioni di operatività della clausola *ex art.* 10 della legge n. 62 del 1953, posta dal Tribunale amministrativo regionale a fondamento della sentenza impugnata.

Detta disposizione stabilisce, come noto, che «le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali in contrasto con esse». Il comma 1 dell'art. 9 della legge n. 62 del 1953 ivi espressamente richiamato stabilisce, peraltro, nella versione novellata dalla legge 16 maggio 1970, n. 281, che «L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'art. 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti».



Ebbene, la giurisprudenza costituzionale, nel ritenere operante il meccanismo in parola anche a seguito della riforma del titolo V della Costituzione (con legge cost. n. 3 del 2001) ne ha puntualizzato le condizioni di operatività chiarendo, al contempo, che «È strettamente inerente alla funzione giurisdizionale previamente accertare se le norme (regionali) che il giudice è chiamato ad applicare nel procedimento di sua competenza siano ancora in vigore o eventualmente siano state abrogate, in forza del meccanismo di cui all'art. 10 legge 10 febbraio 1953, n. 62, in modo esplicito o implicito da leggi (statali) successive secondo quanto stabilisce l'art. 15 preleggi» (Corte cost., 21 giugno 2007, n. 222). In questo solco anche la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che, tanto le disposizioni di cui all'art. 9, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, quanto quelle di cui al successivo art. 10 della medesima legge «non risultano abrogate né esplicitamente, né implicitamente, da leggi sopravvenute e, in particolare, dalla legge n. 131 del 5 maggio 2003, recante «disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3», che, all'art. 10, commi 9 e 10, dispone, rispettivamente, la modifica o l'abrogazione di alcune norme della stessa legge n. 62 del 1953, ma non di quelle appena richiamate» (Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2008, n. 2).

La Corte costituzionale ha, peraltro, sin da epoca risalente, inteso in senso restrittivo le condizioni di operatività della clausola di sicurezza *ex art. 10, comma 1, della legge n. 62 del 1953* accedendo ad una lettura particolarmente rigorosa della stessa secondo cui l'effetto abrogativo da essa previsto si produce solo nel caso di «contrasto tra principi di fonte statale e norme regionali anteriori» che «si configuri in termini di vera e propria incompatibilità» secondo lo schema dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile (così Corte costituzionale, 24 febbraio 1972, n. 40).

La capacità abrogativa è, peraltro, *expressis verbis* riservata dalla disposizione in parola ai soli «principi fondamentali», espressi o anche immanenti, posti dal legislatore statale, e non anche a previsioni normative che non abbiano tale pregnante natura giuridica.

Né può obliterarsi che l'esigenza di accedere ad una interpretazione così stringente sia oggi avvertita in misura ancora maggiore nel nuovo quadro costituzionale scaturito dalla legge cost. n. 3 del 2001 ove, per effetto del rovesciamento dell'art. 117 Cost., la competenza legislativa regionale ha assunto portata residuale. E, infatti, evidente che un'applicazione della clausola in parola più lasca e fuori dai ristretti confini che si sono appena tracciati porterebbe a sterilizzare (e frustrare) sensibilmente l'autonomia delle Regioni.

3.3 Ebbene, sulla scorta di queste considerazioni generali il collegio è della meditata opinione che, a differenza di quanto ritenuto in prime cure dal T.A.R., la normativa regionale in parola (e, segnatamente, gli articoli 49 comma 1 lettera c) e 50 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6) sia da considerarsi vigente e non sia stata abrogata, in forza del meccanismo previsto dall'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, per effetto della sopravvenienza della legge 20 novembre 2017 n. 168 (recante «Norme in materia di domini collettivi»), con la conseguenza che permane il potere regionale di controllo sulle partecipanze agrarie esercitato a mezzo del provvedimento gravato in prime cure.

Non pare, in particolare, che tra la disciplina regionale di che trattasi e quella statale, sopravvenuta, contenuta nella legge n. 168 del 2017 vi sia assoluta incompatibilità *ex art. 15 disp. prel c.c.*

Deve, del resto, in proposito, rammentarsi che, come condivisibilmente statuito dalla giurisprudenza amministrativa, «l'abrogazione tacita di una norma ricorre [...] nel caso d'incompatibilità e/o contraddizione logico-formale assoluta tra essa e la nuova norma, con la conseguenza che dall'applicazione di questa necessariamente discende la disapplicazione o l'inosservanza dell'antica» (così Consiglio di Stato, sez. V, 2 settembre 2013, n. 4337; in termini anche Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. I, 11 giugno 2015, n. 8168).

Gli elementi indicati dal giudice di prime cure a sostegno della sentenza impugnata non sono in grado di disvelare una siffatta incompatibilità potendosi, per contro, riscontrare, anche alla luce delle deduzioni di parte appellante, elementi di segno tutt'affatto contrario.

3.4 In primo luogo, non pare dirimente nel senso di escludere sul piano logico la permanenza di un potere pubblicistico regionale di controllo la circostanza che l'art. 1 della legge n. 168 del 2017, al suo comma 1, abbia definito i «domini collettivi, comunque denominati» (categoria a cui è incontestata tra le parti la riconducibilità delle partecipanze agrarie) come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e che, al successivo comma 2 del medesimo articolo, abbia chiarito che «Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria».

E, infatti, sotto un primo profilo, la natura giuridica privata di tali enti non rappresenta un *novum* tanto che la stessa giurisprudenza di questo Consiglio, molto prima della l. n. 168 del 2017, aveva già abbracciato, nel previgente quadro normativo, tale soluzione (così Cons. Stato, Sez. VI, 10 gennaio 2003, n. 1912 che riprende la più risalente decisione Cons. Stato, Sez. VI, 15 novembre 1982, n. 567 resa proprio con riguardo alla partecipanza agraria di Cento).



Sotto un secondo profilo, anche a voler ammettere che la trasformazione delle partecipanze in enti di diritto privato abbia avuto luogo per effetto della novella del 2017, non può tralasciarsi che il nostro ordinamento già conosce ipotesi di persone giuridiche private sottoposte a controlli di matrice pubblicistica (così, ad esempio, le fondazioni *ex art. 25 codice civile* ovvero le società cooperative *ex art. 2545-quaterdecies c.c.*).

Del resto, la permanenza di siffatti controlli anche con riguardo alla categoria degli enti esponenziali delle collettività titolari di diritti di uso civico e di proprietà collettiva si giustifica, in maniera non dissimile a quanto accade per le figure poc'anzi menzionate, alla luce dello scopo meritorio a certa rilevanza sovraindividuale che essi perseguono, rappresentato dall'esigenza di assicurare la conservazione dei beni per trasmetterli alle generazioni future (la stessa legge n. 168/2017 parla, in tal senso, all'art. 1, lettera c), di «capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale»). La rilevanza anche giuspubblicistica del fenomeno dei domini collettivi traspare, del resto, dal riferimento espresso, in apertura sempre del comma 1 dell'art. 1 della legge n. 168 del 2017, all'art. 9 Cost. e, quindi, mediamente, anche ai beni, a protezione prevalentemente amministrativa, del «paesaggio» (ed oggi anche dell'«ambiente»). La stessa giurisprudenza costituzionale ha, in proposito, chiarito che «Sull'inderogabile valenza pubblicistica del bene collettivo non incide certo la facoltà prevista dall'art. 1, comma 2, della legge n. 168 del 2017, per gli enti esponenziali delle collettività titolari di domini collettivi, di assumere personalità giuridica di diritto privato» (Corte cost., 12 febbraio 2020, n. 71).

La previsione di forme di vigilanza e controllo pubblico anche sulle società cooperative vale a smentire, peraltro, le considerazioni svolte dal giudice di prime cure (punto 4.2 della parte in diritto della sentenza impugnata) in ordine alla non equiparabilità della disciplina in tema di controlli amministrativi delle fondazioni *ex art. 25 codice civile* con quella regionale di che trattasi in tema di partecipanze agrarie. E, infatti, in disparte dalla considerazione, invero già assorbente, per cui anche le partecipanze agrarie presentano, al pari delle fondazioni, una non trascurabile (anzi indefettibile e centrale) componente patrimoniale costituita dal complesso dei beni in proprietà collettiva, l'elemento spiccatamente personalistico che caratterizza le cooperative (così come accade per la dimensione associativa delle partecipanze) non ha impedito al legislatore del Codice Civile di mantenere ferme su di esse meccanismi di supervisione pubblicistica pensati per evitare che possa essere aggirato (o peggio frustrato) il perseguimento della loro finalità di rilevanza *lato sensu* pubblicistica (id est il cd. scopo «mutualistico»).

3.5 In secondo luogo, preme evidenziare che la giurisprudenza sia di legittimità che costituzionale (ampiamente invocata da parte appellante), ha a più riprese ribadito la perdurante vigenza, anche a seguito della legge n. 168/2017, tanto della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (in tema di usi civici) quanto del relativo regolamento di attuazione approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, predicando la necessità che si giunga, sul piano esecutivo, a coordinare dette discipline (di recente, in maniera netta, Corte costituzionale, 15 giugno 2023, n. 119).

In particolare, è stato chiarito che la legge n. 168 del 2017 ha introdotto nell'ordinamento la figura dei «domini collettivi», (in cui rientrano, come detto, le partecipanze agrarie) e che essa costituisce *species* della categoria di usi civici di cui agli articoli 1 e 3 di cui alla legge n. 1766 del 1928 definiti come proprietà collettive cd. «aperte» (Cass. civ., sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570).

Ne discende che le partecipanze agrarie continuano ad essere assoggettate alla disciplina della legge n. 1766 del 1928 e, quindi, anche al sistema di funzioni amministrative da essa disegnato (artt. 27 e ss. legge n. 1766 del 1928), non potendosi coerentemente sostenere che le norme sono in vigore, ma i relativi controlli sono soppressi, tenuto conto, fra l'altro, che su tale profilo la nuova legge del 2017 nulla dispone.

Del resto, rispetto agli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva vanno tenuti distinti due profili disciplinatori: da un lato quello della loro vita interna e della loro attività (assoggettato al diritto civile in virtù della natura privata degli stessi) e, dall'altro, quello del possibile controllo *ab externo* di matrice pubblicistica che su tali frangenti può essere esercitato.

In questo senso la stessa Corte costituzionale (sentenza 28 novembre 2022, n. 236, par. 5.1.2.), pur riconoscendo la portata innovativa della disciplina introdotta dalla l. n. 168 del 2017 ha circoscritto la stessa ai soli «capisaldi civilistici dell'istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 Cost., dei domini collettivi, qualificati come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e riferiti a una «collettività di membri» (art. 1, comma 1), che traggono normalmente utilità dal fondo (art. 2, comma 3, lettera a)).

3.6 In terzo luogo, deve osservarsi che, sul piano strettamente normativo, il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni concernenti lo statuto ed i regolamenti, di cui all'art. 49, comma 1, lettera b), della l.r. n. 6 del 2004, è stato espressamente esteso, per quanto qui di interesse, alle «Partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna» solo con la modifica introdotta ad opera della legge r. 30 luglio 2019 n. 13 e, quindi, in data successiva all'entrata in vigore della



legge n. 168 del 2017. Non può, dunque, sostenersi che nel rapporto tra il detto art. 49 comma 1, lettera b), della l.r. n. 6 del 2004 (nella versione risultante dalla novella del 2019) e la legge n. 168 del 2017 abbia potuto operare il criterio cronologico di risoluzione delle antinomie (per cui *lex posterior derogat priori*) il quale presuppone che la norma avente (asserita) valenza abrogativa segua quella oggetto di abrogazione.

3.7 In quarto luogo, la nuova disciplina di cui alla legge n. 168 del 2017, considerata nel suo complesso, non sembra esprimere, neppure implicitamente, un principio fondamentale secondo cui la riconosciuta natura privata delle partecipanze sia radicalmente incompatibile con la permanenza di poteri pubblicistici di controllo sulla sua vita interna.

Tanto è desumibile, in particolare, dall'art. 3, comma 7, della prefata legge (significativamente rubricato «Beni collettivi») il quale stabilisce che «Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'art. 3, comma 1, lettera b), numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza. I provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali. Il comma 2 dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, è abrogato».

La prima parte della disposizione appena richiamata fa, quindi, espressamente salve le competenze legislative regionali di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 97 del 1994 («Nuove disposizioni per le zone montane») relative alla «disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate» anche con riguardo, per quanto qui più interessa, a «forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse» (n. 4 della lettera b del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 97 del 1994).

Dalla scelta del legislatore del 2017 di conservare il suddetto titolo competenziale regionale (pur sottoponendone l'esercizio al rispetto di una barriera temporale), è chiaramente ricavabile il principio della non radicale incompatibilità di forme di controllo esterno sulla vita degli enti esponenziali dei domini collettivi con lo spirito della nuova disciplina posta in materia.

E tanto in disparte da ogni questione in ordine alla specifica portata della previsione in parola (di cui si dirà *infra* al punto 6.7), dovendosi peraltro osservare che il legislatore, quando lo ha voluto, ha espressamente abrogato pezzi della previgente disciplina (così il secondo periodo sempre dell'art. 3, comma 7, della legge n. 168 del 2017 con riguardo al comma 2 dell'art. 3 della legge n. 97 del 1994).

3.8 Non colgono, peraltro, nel segno le obiezioni svolte, sul punto, da parte appellata.

In particolare, non pare conferente il richiamo all'inciso iniziale dell'art. 49, comma 1 della l.r. n. 6 del 2004 a mente del quale il regime posto dal medesimo articolo resta applicabile «Fino all'entrata in vigore di nuova disciplina della materia».

E, infatti, è di tutta evidenza che la clausola in parola si riferisce al riordino della disciplina dei controlli pubblicistici da parte del legislatore regionale e non anche della disciplina civilistica delle partecipanze agrarie da parte del legislatore statale. Ciò emerge dall'impianto complessivo nonché dalle finalità e prospettive della l.r. n. 6 del 2004, resi evidenti dal suo titolo («Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. unione europea e relazioni internazionali. innovazione e semplificazione. rapporti con l'università») e dal suo art. 1 comma 1 (secondo cui «La presente legge adegua l'ordinamento della Regione Emilia-Romagna alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»).

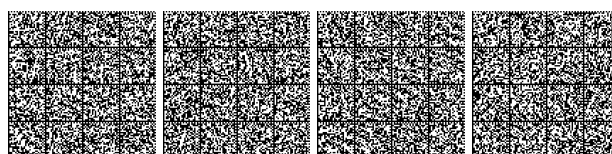
3.9 In conclusione, per quanto appena illustrato, ha errato il giudice di prime cure nel ritenere che gli articoli 49 e 50 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nonché dell'art. 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24 siano stati abrogati ex art. art. 10, comma 1, della legge n. 62 del 1953 in forza della sopravvenuta entrata in vigore della legge n. 168 del 2017.

4. Per le ragioni sopra esposte l'appello è fondato e va accolto.

5. Deve, quindi, procedersi allo scrutinio dei motivi del ricorso di primo grado dichiarati assorbiti e non esaminati dal giudice di prime cure e qui riproposti dagli appellati, per l'ipotesi di accoglimento dell'appello, ex art. 101, comma 2, c.p.a..

6. Con il secondo motivo del ricorso di primo grado qui riproposto ex art. 101, comma 2, c.p.a. si solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 49 e 50 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nonché dell'art. 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24 per contrasto con gli articoli 3, 9 e 117, comma 2, lettera l) e s) Cost..

Secondo parte appellata sostenere la vigenza della normativa regionale importerebbe una violazione del dettato costituzionale perché invaderebbe, rispettivamente, la materia dell'ordinamento civile e della tutela dell'ambiente, espressamente riservate alla competenza statale.



Anzitutto, si osserva che l'«ordinamento civile» ex art. 117, comma 2, lettera *l*) Cost. si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità di disciplina dettata per i rapporti interprivati. La materia dell'ordinamento civile, quindi, è una materia riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e «il regime dominicale degli usi civici attiene (proprio) alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato» (Corte Cost. 31 maggio 2018, n. 113). Pertanto, se l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'ordinamento civile, dovrebbe concludersi che le disposizioni regionali censurate, nel qualificare la partecipazione come ente dipendente regionale, subordinato alla Regione, introducano dei limiti ai diritti del dominio collettivo non previsti dalla normativa statale in materia (legge n. 168/2017).

Sotto un secondo profilo, si osserva che le norme regionali censurate contrasterebbero anche con gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera *s*), Cost..

Osserva, in particolare, la difesa di parte appellata che la Corte costituzionale ha già da tempo affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato e ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007). [...] Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 24 2006). [...] Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico (...) quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte Cost. 31 maggio 2018, n. 113).

6.1 Il Collegio ritiene sussistenti i presupposti per sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 comma 1 lettera *b*) della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nel suo combinato disposto con gli articoli 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24, per contrasto con gli articoli 3, 9 e 117, comma 2, lettera *l*) e *s*) Cost..

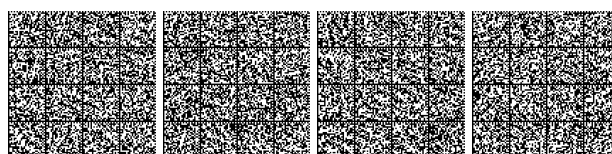
6.2 In punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale in parola è appena il caso di osservare, preliminarmente, che, a prescindere dalla possibilità di un suo rilievo officioso in quanto riferita alle norme attributive del potere speso a mezzo dei provvedimenti gravati in prime cure (sicché un'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale con rimozione *ex tunc* della stessa si tradurrebbe in una carenza assoluta di potere sussumibile sotto l'ipotesi di nullità per difetto assoluto di attribuzione ex art. 21-septies della legge n. 241 del 1990), la stessa è stata tempestivamente e ritualmente dedotta come vizio a mezzo del ricorso di primo grado e qui riproposta ex art. 101, comma 2, c.p.a. con la conseguenza che questo giudice, in forza del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato ex articoli 112 codice di procedura civile e 39 comma 1 c.p.a., è certamente tenuto al suo scrutinio come passaggio obbligato per la decisione della controversia che occupa.

Deve, peraltro, aggiungersi, che la giurisprudenza costituzionale ha statuito:

- l'inidoneità di un provvedimento giurisdizionale interinale ad esaurire la *potestas iudicandi* (Corte cost., 20 gennaio 2023, n. 3) e, quanto, nello specifico, al processo amministrativo l'attitudine delle sentenze non definitive ex art. 36 c.p.a. a fungere da strumento processuale del giudice *a quo* per delineare la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale (Corte cost., 28 dicembre 2021, n. 261);

- l'irrelevanza del *nomen iuris* dell'atto di promovimento – sentenza parziale o non definitiva, anziché ordinanza – sulla rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità, qualora il giudice *a quo*, abbia comunque disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Corte cost., 22 dicembre 2022, n. 264) ed il procedimento principale, come nel caso che occupa, non sia stato già integralmente definito ma residui un singolo momento o segmento processuale (Corte cost., 13 aprile 2017, n. 86; Corte costituzionale, 6 luglio 2020, n. 137).

Nel caso di specie, peraltro, la questione di legittimità costituzionale prospettata da parte appellata a mezzo dei motivi riproposti ha assunto rilevanza dinanzi a questo giudice solo dopo la definizione (con il suo accoglimento) dell'appello n. R.G. 5527/2023 proposto dalla Regione Emilia-Romagna avverso la sentenza di prime cure.



E, infatti, da un lato, nel caso che occupa, l'esame dei motivi riproposti *ex art.* 101, comma 2, c.p.a. presuppone e richiede, secondo la tassonomia delle questioni propria del processo amministrativo (che segue prioritariamente l'espressa graduazione di parte - così Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015) il previo scrutinio, con esito favorevole, dell'appello posto che, in caso di reiezione di quest'ultimo, non sarebbe residuo alcun interesse concreto ed attuale della parte appellata a coltivare dette doglianze.

Dall'altro lato, è bene evidenziare che il giudice *a quo* può dubitare della legittimità costituzionale solo di una norma di cui abbia preventivamente accertato la vigenza, non apparendo, di regola, rilevante una questione di costituzionalità che risulti essere già abrogata (fatta eccezione per il caso in cui la norma successivamente abrogata sia comunque applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in decisione). In questo senso depone la stessa giurisprudenza costituzionale secondo cui «È del tutto evidente che il giudice deve previamente accertare se le norme che viene chiamato ad applicare nel procedimento di sua competenza siano ancora in vigore o eventualmente siano state abrogate in modo esplicito o implicito da leggi successive, secondo quanto stabilisce l'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile. Tale dovere di verifica è conseguenza naturale e necessaria del criterio cronologico, che, insieme a quello gerarchico ed a quello di competenza, disciplina il sistema delle fonti del diritto. Il controllo sull'attuale vigenza di una norma giuridica spetta istituzionalmente al giudice comune e precede ogni possibile valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma» (così Corte costituzionale, 21 giugno 2007, n. 222).

Tanto importa che la definizione a mezzo di sentenza non definitiva *ex art.* 36 c.p.a. di parte del giudizio (con l'accertata permanenza in vigore della normativa regionale di che trattasi), abbia rappresentato, qui, condizione necessaria e indispensabile per riconoscere rilevanza alla questione di legittimità costituzionale prospettata da parte appellata (originaria ricorrente in primo grado).

6.3 Quanto, invece, alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale va evidenziato quanto segue.

Come emerge dal complesso quadro normativo di riferimento delineato *supra* al punto 3.1 della parte in diritto, la materia dei controlli pubblici sul funzionamento degli organi statutari delle partecipanze agrarie (e, in generale, degli enti esponenziali delle collettività titolari di diritti di uso civico e di proprietà collettive), si pone, per sua natura, al crocevia di una pluralità di competenze legislative, statali e regionali, anche a carattere trasversale.

Né può tacersi, per completezza, che la stessa legge n. 168 del 2017, conscia di ciò, disegna, ai suoi articoli 2 e 3, il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia. Più segnatamente, il comma 1 dell'art. 2 stabilisce, in generale, che «La Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto: *a)* elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; *b)* strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; *c)* componenti stabili del sistema ambientale; *d)* basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; *e)* strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; *f)* fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto». L'art. 3 comma 7 della legge n. 168 del 2017 contiene, invece, un espresso riferimento alle competenze legislative regionali in materia di domini collettivi stabilendo, come detto, che «Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'art. 3, comma 1, lettera *b)*, numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza». Peraltro, l'ivi richiamato art. 3, comma 1, lettera *b)*, nr. 4), della legge n. 97 del 1994, con riferimento espresso alle sole «zone montane», stabilisce, per quanto qui di interesse, che «Al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, sia sotto quello della tutela ambientale, le regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'art. 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, le regole cadornine di cui al decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397, sulla base dei seguenti principi: [...] *b)* ferma restando la autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antiche laudi e consuetudini, le regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti: [...] le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale».

6.4 In questo complesso quadro, la prima materia di competenza esclusiva statale *ex art.* 117, comma 2, Cost. che viene in rilievo è quella dell'«ordinamento civile» (lett. *l*).



La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, di recente, ribadito che in detto ambito materiale rientra il regime dominicale degli usi civici e delle proprietà collettive (così Corte costituzionale 28 novembre 2022, n. 236; in termini anche Corte costituzionale 31 maggio 2018, n. 113). La Corte costituzionale ha, in particolare, rimarcato che le Regioni non hanno mai avuto competenze legislative in tema di regime della proprietà pubblica ma ha anche evidenziato, come visto, la permanenza di funzioni amministrative, anche di controllo, delegate (a mezzo dell'art. 66, comma V, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) alle stesse. Nel fare ciò ha, tuttavia, chiosato osservando che detta «delega si limita, per l'appunto, alle funzioni amministrative e, dunque, non consente alle Regioni di disciplinare i presupposti sostanziali dei diversi meccanismi e, invero, nemmeno di intervenire sui relativi procedimenti, ove il modello delineato dal legislatore statale finisca per tradursi in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, operante solo nella singola regione» (punto 5.1.1 del considerato in diritto della sentenza n. 236 del 2022).

Del resto, se è certamente vero che, come già si è avuto modo di osservare, risulta possibile, sul piano logico, rispetto agli enti esponenziali *ex lege* n. 168 del 2017, tenere distinti i due profili disciplinatori costituiti, da un lato, da quello della loro vita interna e della loro attività e, dall'altro, quello del possibile controllo *ab externo* di matrice pubblicistica che su tali frangenti può essere esercitato, la concreta regolazione normativa degli stessi presenta innegabili, reciproche interferenze. In particolare, pare, alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, che quantomeno i «presupposti sostanziali» di attivazione ed esercizio delle funzioni amministrative (tra cui quelle di controllo) in subiecta materia, in quanto intimamente connessi con lo statuto giuridico privatistico dell'ente, ricadano nell'ambito dell'«ordinamento civile» e siano da riservare, come tali, alla legislazione statale.

Venendo alle norme in scrutinio sembra, ad avviso del Collegio, che l'art. 49, comma 1, lett *b*) della l.r. n. 6 del 2004, nello stabilire che «la Giunta regionale esercita il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni [...] delle Partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna concernenti gli Statuti ed i regolamenti», non solo finisca con l'introdurre un inedito limite alla «capacità di autonormazione» e di «gestione del patrimonio» (così la lettera *b*) del comma 1 dell'art. 1 della legge n. 168 del 2017) di cui è dotato, sul piano civilistico, ciascun ente esponenziale di una collettività titolare di diritti di uso civico o di una proprietà collettiva, ma introduca anche una forma di sindacato (amministrativo) sulla sua attività alternativo a quello, previsto dal diritto comune, in tema di associazioni (artt. 21 e 23 c.c.).

Alla stessa maniera pare che sempre l'art. 49, comma 1, lett *b*) della l.r. n. 6 del 2004, nel fare salva la «eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994» e, segnatamente, del suo art. 29 comma 1 in materia di «controlli sostitutivi» (secondo cui «In caso di gravi disfunzioni o deficienze amministrative, per violazioni di legge o di regolamenti ovvero per altre irregolarità che compromettano il normale funzionamento di un ente dipendente, il Presidente della Giunta regionale, previa conforme delibera del Consiglio, adottata su proposta della Giunta, decreta lo scioglimento degli organi dell'ente stesso. Con il medesimo decreto il Presidente nomina altresì un commissario per l'amministrazione provvisoria») alle partecipanze agrarie (e nel qualificare queste ultime come «enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione» ai sensi del Capo II del titolo III della l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 1994 e del suo art. 25), abbia non tanto operato una surrettizia trasformazione degli enti in parola da privati (secondo la l. n. 168 del 2017) in pubblici quanto introdotto un'ipotesi inedita (in quanto non prevista né dalla normativa civilistica né dallo statuto di autonomia degli enti stessi) di decadenza coattiva degli organi dell'ente esponenziale della collettività, così intervenendo direttamente sulla vita ed il funzionamento interno dello stesso con scelta irragionevole e sproporzionata e non rispettosa dello spirito della riforma dei domini collettivi improntato alla nozione di bene comune, quale ricavabile dalla riflessione delle scienze economiche e giuridiche.

In economia basti ricordare il lavoro della Premio Nobel Ostrom sulla governance economica dei beni comuni che ha dimostrato come la proprietà comune possa essere gestita con successo dai gruppi che la utilizzano e che «le risorse comuni - foreste, attività di pesca, giacimenti petroliferi o pascoli - possono essere gestite con successo dalle persone che le usano piuttosto che da governi o società private». Nella teorica dei beni comuni in senso economico le risorse comuni possono essere gestite con successo senza regolamentazione pubblica o privatizzazione da parte del Governo.

Qui la riflessione economica incontra la riflessione giuridica, sulla distinzione fra comunità e società, fra gruppi sociali caldi (connotati da coesione sociale) e gruppi freddi (connotati da atomismo liberale).

Nello spirito della disciplina dei beni comuni è la presa d'atto di una sorta di riduzione della sfera pubblica tradizionalmente intesa come legata allo Stato- amministrazione non certo in favore di un ampliamento dell'operatività dei poteri privati del mercato e della logica dello scambio, ma in favore dell'autonomia delle realtà locali connotate da naturale spontaneismo associativo.

Nella nozione possono anche rientrare organizzazioni istituzionali quali le cooperative o le comunità, i trust gestiti nell'interesse delle generazioni future, le economie di villaggio, i dispositivi per la condivisione dell'acqua e molte altre strutture organizzative sia antiche sia contemporanee. L'utilità del bene comune è creata dall'accesso condiviso da parte della comunità oltre che dal processo decisionale diffuso a tutti i livelli.



Le istituzioni comunitarie, attraverso un controllo diretto e reciproco e un'azione di accompagnamento e sostegno, tendono a contrapporsi al profitto, alla disuguaglianza e al difetto di lungimiranza delle istituzioni verticali.

Le istituzioni dei beni comuni funzionano attraverso il conferimento di potere giuridico diretto ai loro membri – nella ricerca condivisa di un significato o una funzione generativi – e rispondono a bisogni umani concreti di partecipazione, sicurezza e socialità. Lavorando dal basso, esse hanno il potenziale di rovesciare la tradizionale impostazione verticale del sistema giuridico, rappresentando una rete capace di agire secondo logiche di cooperazione e di partenariato.

Dato che gli appartenenti alla comunità sperimentano modelli di divisione del lavoro diversi dallo sfruttamento, il loro tempo si libera per attività di proselitismo, organizzazione e connessione che permettono alla rete di crescere e acquisire sempre più importanza.

Nella sfera pubblica, un determinato spazio fisico può essere o non essere definito bene comune e ciò dipende dal suo uso o dalla sua capacità di assolvere ai bisogni fondamentali di una comunità, presente e futura che sia.

Per esempio, anche se un immobile dismesso può essere privatizzato e trasformato in centro commerciale, esso può anche essere riconosciuto quale bene comune e tutelato come tale, perché permette di offrire un ricovero ai senza tetto, un palcoscenico per artisti di strada o una sede per l'associazionismo politico.

La logica comunitaria insita alla nozione giuridico-economica di bene comune esprimerebbe quindi tale mondo valoriale connotato dalla fides nell'autogoverno associativo a fronte di alcune peculiarità statutarie certo preventivamente valutate dal legislatore e nella lettura radicale che se ne offre talvolta nelle ricostruzioni dottrinali (e nella tesi dell'appellata) appare integralmente dominata da logiche di autogoverno dal basso.

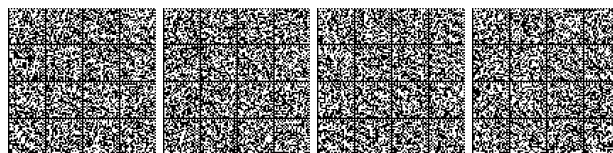
Se tale fosse la filosofia di fondo da riconoscersi alla legge statale in esame sui domini collettivi, le norme regionali in parola sembrerebbero, pertanto, invadere illegittimamente, in violazione dell'art. 117 comma 1 lettera l) Cost., una sfera riservata al legislatore statale sconfinando nel campo dell'ordinamento civile il quale «si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati» (così Corte costituzionale, 31 maggio 2018, n. 113).

6.5 Altra materia di competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2 Cost.* che viene in rilievo nella disciplina dei controlli pubblici sulla vita degli enti esponenziali *ex legge n. 168 del 2017* (e delle partecipanze agrarie in particolare) è quella della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (lett. s). Appare, infatti, indubbio che la legge n. 168 del 2017, nell'innovare il regime giuridico dei domini collettivi, ne abbia spostato l'asse di disciplina da un approccio eminentemente economico-produttivo (quale quello che ne giustificava l'attrazione, nel vecchio assetto del titolo V della Costituzione, alla materia della «agricoltura e foreste») ad uno che è anche di tutela paesaggistico-ambientale, animato dalla finalità di preservare quelle proprietà a favore delle generazioni future (la c.d. solidarietà intergenerazionale, che oggi trova una sua declinazione specifica in campo ambientale nella nuova versione dell'art. 9, comma 3, Cost. come novellato dalla legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1). Ne è conferma, in particolare, il dettato del sopra richiamato art. 2, comma 1, della stessa legge n. 168 del 2017 il quale affida allo Stato la tutela e valorizzazione dei «beni di collettivo godimento, in quanto: [...] c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale».

In questo senso sembra, peraltro, deporre, anche la giurisprudenza costituzionale che ha avuto modo di osservare come «i profondi mutamenti intervenuti nel secondo dopoguerra abbiano inciso sul profilo economico dell'esercizio degli usi civici, mettendo in ombra tale aspetto, ma a un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare a quello ambientale» (Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113). Nel medesimo solco è stato osservato che «l'evoluzione dell'ordinamento giuridico in tema di assetti fondiari collettivi ha fatto sì che la tutela paesistico-ambientale abbia incorporato sia il regime giuridico degli stessi» e che quanto al «rapporto tra tutela paesistico-ambientale e salvaguardia del regime dei beni d'uso civico, si può concludere che la prima incorpora ed è consustanziale alla seconda, sicché l'esercizio di quest'ultima deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale» (Corte cost., 12 febbraio 2020, n. 71).

Deve, peraltro, sul punto, osservarsi che la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» è stata, da tempo, qualificata dalla giurisprudenza costituzionale come una competenza a matrice finalistica, capace di inerire trasversalmente anche il campo materiale di operatività di altri titoli competenziali (così a partire da Corte costituzionale, 26 luglio 2002, n. 407).

Proprio questa potenziale *vis expansiva* della materia di cui all'art. 117 comma 2 lettera s) Cost. pone dubbi in ordine alla costituzionalità di una disciplina regionale, come quella rinveniente dal combinato disposto dell'art. 49 comma 1 lettera b) della l.



r. Emilia Romagna n. 6 del 2004 con gli articoli 25 e 29 della l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 1994, che, prevedendo ficcanti poteri di matrice autoritativa in grado di condizionare profondamente la vita degli enti esponenziali della collettività, finisce con l'incidere, almeno indirettamente, anche sullo svolgimento delle funzioni di protezione dell'ambiente ad essi affidate secondo la logica di sussidiarietà orizzontale dell'art. 118, comma 4, Cost.. Vi sono, infatti, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale, «aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico» (Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113) sicché intervenire sul funzionamento dell'ente cui è affidata detta funzione composita vuol dire condizionare mediatamente il disbrigo di quest'ultima, così invadendo una sfera di appannaggio esclusivo della normativa statale.

6.6 Impregiudicati i rilievi appena svolti, corre l'obbligo di evidenziare, per completezza, che resta comunque fermo in capo alle Regioni a statuto ordinario, con riguardo agli usi civici, il titolo competenziale in materia di «agricoltura» (materia passata, per effetto della riforma del titolo V della Costituzione del 2001, dalla competenza concorrente tra Stato e Regioni a quella residuale regionale - così a partire dalle sentenze della Corte costituzionale n. 12 e n. 282 del 2004).

Deve, tuttavia, rilevarsi che la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto la premura di precisare come «nell'intero arco temporale di vigenza del titolo V, Parte II, della Costituzione - sia nella versione antecedente alla legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva - e, quindi, neppure a seguito dei D.P.R. n. 11 del 1972 e D.P.R. n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018).

6.7 Si è, così, dinanzi ad un intreccio di competenze che può essere dipanato solo con l'intervento risolutivo del giudice delle leggi.

Non sussistono, peraltro, margini per esperire un tentativo di interpretazione conforme della disciplina di legge regionale in scrutinio. Ciò, in quanto, da un lato, le relative disposizioni presentano un chiaro ed inequivoco tenore letterale e, dall'altro, la sollevata questione di costituzionalità risulta tutta incentrata sulla portata delle materie di competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lettera l) e s) Cost.* sicché non vi sarebbero comunque significati da attribuire alle previsioni regionali in grado di metterle al riparo dai dubbi sopra prospettati.

Non vi sono margini di interpretazione conforme neppure sul versante della legislazione statale in materia. In particolare, in virtù del carattere eccezionale della previsione normativa e della riferibilità della stesse alle sole «zone montane» (come desumibile dal dato letterale e sistematico), non può predicarsi un'estensione analogica della sopra citata disciplina di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), nr. 4), della legge n. 97 del 1994 a tutte le forme di domini collettivi (anche non collocati in zone montane *ex art. 44 Costituzione*) con conseguente impossibilità di riconoscere in forza di essa la potestà legislative regionale in ordine alle «forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse» delle partecipanze agrarie nonché alle «garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale».

6.8 Per le considerazioni che precedono deve ritenersi, pertanto, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 comma 1 lettera b) della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nel suo combinato disposto con gli articoli 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24, per contrasto con gli articoli 3, 9 e 117, comma 2, lettera l) e s) Cost..

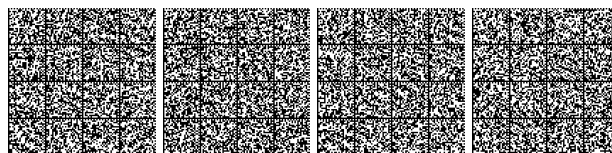
7. In conclusione, riservata ogni ulteriore statuizione di merito all'esito dell'incidente di costituzionalità (anche con riguardo agli altri motivi riproposti da parte appellata *ex art. 101, comma 2, c.p.a.*):

- va accolto l'appello n. R.G. 5527/2023 proposto dalla Regione Emilia-Romagna;

- va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 comma 1 lettera b) della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nel suo combinato disposto con gli articoli 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24, per contrasto con gli articoli 3, 9 e 117, comma 2, lettera l) e s) Cost..

- va sospeso *in parte qua*, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità.

8. La decisione sulle spese di lite è riservata al definitivo.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta):

- definitivamente pronunciando sull'appello n. R.G. 5527/2023 proposto dalla Regione Emilia-Romagna, lo accoglie;

- non definitivamente pronunciando sui motivi riproposti da parte appellata ex art. 101 comma 2 c.p.a. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 comma 1 lettera b) della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nel suo combinato disposto con gli articoli 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24, per contrasto con gli articoli 3, 9 e 117, comma 2, lettera l) e s) Cost.;

- sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;

- rinvia ogni ulteriore statuizione di merito all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

- ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente della Giunta regionale dell'Emilia - Romagna, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna;

- spese riservate al definitivo.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 7 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere, Estensore

Il Presidente: MONTEDORO

L'Estensore: GALLONE

24C00013

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-006) Roma, 2024 - 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 e www.gazzettaufficiale.it**

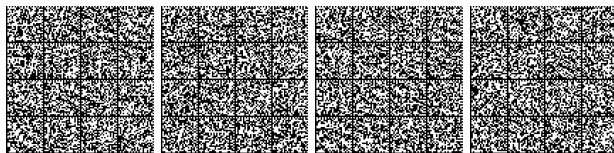
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni 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 editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

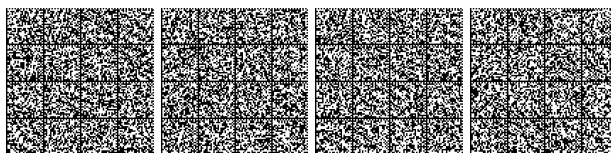
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 5,00

